

**Local Government Policies and Participation of Religious Leaders
Preventing Sexual Harassment After the Earthquake in
Palu, Central Sulawesi**

Murni Ratna Sari Alauddin¹, Maulid², Indar Ismail Jamaluddin³

Universitas Sembilanbelas November Kolaka

murni.ratnasari@ymail.com, romanlaode@ymail.com, indarismail@gmail.com

Abstract: This study aims to know the local government of Central Sulawesi Province on a temporary provision in preventing women survivors of the earthquake. And to know the actions of religious leaders in preventing sexual harassment of women who survived the earthquake in Palu. The discussion in this article departs from a qualitative descriptive study. Local government officials and religious leaders were the subjects of the interviews. The results showed that the local government in Central Sulawesi indirectly triggered the occurrence and sexual violence experienced by women who survived the earthquake in temporary shelters. This refers to aspects of communication, resources, attitude of implementers. Policy implementers in disaster management. Besides that, the religious leaders have given the role of preventing sexual intercourse with women who survived the earthquake. The varied roles given in preventing and fulfilling government obligations that are negligent towards the victims. Although it is realized that the contributions of these religious leaders are mostly focused on their people.

Keywords: policy, temporary shelter, sexual harassment

Abstrak: Penelitian ini dimaksudkan untuk mengetahui pelaksanaan kebijakan pemerintah daerah di Provinsi Sulawesi Tengah terhadap penyediaan hunian sementara dalam mencegah pelecehan seksual perempuan penyintas gempa di Palu; dan mengetahui tindakan-tindakan para tokoh agama dalam mencegah pelecehan seksual perempuan penyintas gempa di Palu. Pembahasan dalam artikel ini berangkat dari penelitian deskriptif kualitatif, dimana penulis mewawancarai informan dari pejabat pemerintah daerah dan pemuka agama. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pemerintah daerah di Sulawesi Tengah secara tidak langsung memicu terjadinya pelecehan dan kekerasan seksual yang dialami perempuan penyintas gempa di hunian sementara. Hal ini mengacu pada aspek komunikasi, sumberdaya, sikap pelaksana, dan struktur birokrasi pelaksana kebijakan dalam penanggulangan bencana. Disamping itu, tokoh agama telah memberikan peran mencegah pelecehan seksual terhadap perempuan penyintas gempa di Palu. Variatifnya peran yang diberikan pemuka agama dalam pencegahan, mengisi kewajiban pemerintah yang lalai terhadap para korban, meskipun disadari kontribusi para tokoh agama ini mayoritas tertuju pada umatnya.

Kata Kunci: kebijakan, hunian sementara, pelecehan seksual

PENDAHULUAN

Pelecehan seksual banyak dialami perempuan penyintas pascagempa bumi, tsunami, dan likuifaksi di Kota Palu, Provinsi Sulawesi Tengah pada 28 September 2018. Beberapa organisasi nonpemerintah mencatat laporan pengaduan dan temuan kasus hingga satu tahun pascabencana. Perkumpulan Lingkar Belajar Untuk Perempuan (LIBU Perempuan) mencatat ada 61 kasus, sedangkan Kelompok Perjuangan Kesetaraan Perempuan Sulawesi Tengah (KPKP-ST) menemukan 54 kasus

pelecehan seksual (Putri, 2019). Yayasan Sikola Mombine menyatakan pada Desember 2018-Desember 2019, terjadi 37 kasus berbasis gender terhadap penyintas di Palu, di antaranya 15 kasus pelecehan seksual, 10 kasus kekerasan dalam rumah tangga, 2 kasus kekerasan dalam keluarga, 2 perkosaan, 2 kekerasan seksual, serta 2 kasus penelantaran anak (Umr, 2020). Sementara itu, United Nations Population Fund (UNFPA) menyatakan kurun November 2018-Januari 2019, pelecehan dan kekerasan seksual terhadap perempuan penyintas di Palu sebanyak 57 kasus, atau rata-rata terjadi 1 kali pelecehan seksual dalam 2 hari (Samodro, 2019). Diperkirakan jumlah riil dari kasus-kasus tersebut lebih banyak dan tidak dilaporkan oleh korban karena malu, trauma, atau tidak ingin memperpanjang kasus tersebut.

Pelecehan hingga kekerasan seksual yang dialami perempuan penyintas gempa Palu paling banyak terjadi di hunian sementara. Para pelaku bisa berasal dari orang tak dikenal, atau keluarga dekat. Seorang siswi SMA menceritakan pengalamannya diintip saat berada di dalam kamar mandi umum hunian sementara. Ia sampai marah dan mengumpat pelaku (Ayomi, 2019). Di tempat lain, warga mendapati seorang remaja mengabadikan video seorang ibu di kamar mandi umum hunian sementara (Lidiawati, 2019). Kasus pengintipan terhadap perempuan penyintas di lokasi hunian sementara memang tinggi, bahkan pernah terjadi lima kasus pengintipan dalam waktu bersamaan (Ayomi, 2019). Perempuan lainnya, berusia 18 tahun, mengaku mengalami pelecehan seksual oleh bapak tirinya di salah satu hunian sementara di Palu. Ia trauma dan memutuskan pindah (Daling, 2020). Pengintipan yang berlanjut kepada percobaan pemerkosaan dialami perempuan penyintas lainnya ketika tertidur malam hari. Korban tsunami di Kecamatan Palu Utara ini nyaris diperkosa karena lupa mengunci pintu hunian sementara akibat kelelahan setelah mencuci pakaian. Ia juga menyoroti minimnya penerangan hunian sementara (Daling, 2020). Modus lain dari pemerkosaan dialami perempuan penyintas saat diajak pulang dari sekolah oleh pengendara motor. Di perjalanan, pelaku membawa korban ke tempat sepi dan diperkosa. Korban tidak sadarkan diri dan ditinggal begitu saja (Putri, 2019).

Terdapat lima bentuk pelecehan seksual yang sering dialami perempuan: (a) pelecehan fisik yang menjurus kepada perilaku seksual; (b) pelecehan lisan bernada seksual; (c) pelecehan isyarat atau gerakan tubuh bermuatan seksual; (d) pelecehan tertulis seperti menampilkan gambar bermuatan pornografi melalui pesan elektronik atau media sosial; dan (e) pelecehan psikologis berupa ajakan atau penghinaan bermuatan seksual (Pratiwi & H, 2021).

Aparat negara dan tokoh agama merupakan dua aktor kebijakan publik yang mendapat legalitas untuk menangani masalah publik. Di tingkat daerah, aparat negara yang diwakili kepala daerah dan jajarannya memiliki kewenangan besar dikarenakan ketersediaan sumber dana, aparat, serta kemampuan mengendalikan posisi-posisi politik. Dalam menyelesaikan masalah-masalah publik tadi, kepala daerah atau bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) selanjutnya berwenang menyusun kebijakan publik. Sebagai aktivitas lembaga pemerintah, kebijakan publik selanjutnya ditentukan, dikerjakan, dan dipaksakan secara otoritatif oleh lembaga-lembaga pemerintah, dan birokrat (Kusumanegara, 2010).

Kebijakan penanggulangan bencana alam di Provinsi Sulawesi Tengah berpedoman kepada Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Tengah Nomor 02 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana. Untuk merespons tindakan teknis penanggulangan bencana, Gubernur Sulawesi Tengah menerbitkan Peraturan Gubernur Nomor 10 Tahun 2019 tentang Rencana Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pasca Bencana. Regulasi ini memuat pemenuhan kebutuhan dasar dan perlindungan terhadap kelompok rentan pascabencana. Dalam mengukur sejauh mana kebijakan tersebut dapat tercapai, maka diperlukan model implementasi yang tepat. Salah satu model yang dipakai untuk memahami implementasi kebijakan adalah Model Edward III tahun 1980 (Ormrod, 2012).

Sementara itu, tokoh agama merupakan kelompok masyarakat sipil yang ikut berperan dalam kehidupan umat sehari-hari. Kemampuan pemuka agama menguasai ilmu agama menjadi basis legitimasi untuk menjadikan mereka solusi atas berbagai permasalahan umat, bahkan referensi utama masyarakat dalam kegiatan sosial keagamaan seperti pernikahan, kematian, dan acara adat. Agama menjadi sarana paling akhir yang diharapkan dapat membantu manusia jika institusi lainnya tidak berdaya (Bonde et al., 2019; Sahlan, 2019). Pemerintah turut menempatkan pemuka agama sebagai pemberi perlindungan terhadap perempuan dan anak dari kekerasan berbasis gender ketika bencana. Selain karena memiliki pengaruh dalam pengambilan keputusan di dalam komunitas, para pimpinan organisasi massa keagamaan, ustaz, pendeta, pastor dan tokoh agama lainnya berperan mendorong keterlibatan laki-laki mencegah pelecehan dan kekerasan terhadap perempuan, serta mempromosikan hak-hak perempuan dan anak (Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, 2020).

Terjadinya pelecehan seksual, dan percobaan pemerkosaan terhadap perempuan dan anak penyintas gempa Palu dapat dilihat dalam empat indikator. *Pertama*, kondisi toilet (peturasan) dan kamar mandi di lokasi hunian sementara tidak ramah perempuan, tidak terpisah dengan toilet dan kamar mandi laki-laki, serta berjarak dari hunian sementara. *Kedua*, terkatung-katungnya hunian tetap bagi penyintas menyebabkan perempuan dan anak semakin lama menempati hunian sementara. Sebanyak 4.255 keluarga korban gempa Palu masih menunggu hunian tetap sampai Januari 2021 (Litha, 2021). *Ketiga*, belum terpadunya program penanggulangan pascagempa di Kota Palu dan sekitarnya. Respons yang diberikan lembaga pemerintah dan non pemerintah masih bersifat sporadis dan sektoral. *Keempat*, lalainya aparat negara dalam mengawasi hunian sementara membuka pintu pelecehan dan kekerasan seksual terhadap perempuan dan anak penyintas. Pada saat bersamaan perwakilan perempuan dalam menentukan keputusan bencana masih terbatas (Alam & Rahman, 2014; Hemachandra et al., 2020). Dalam kasus pascagempa di Palu, perhatian pemerintah daerah cenderung diarahkan pada penyediaan makanan, pakaian, serta tempat tinggal, dan kurang memberikan perlindungan kepada perempuan dan anak penyintas dari ancaman pelecehan seksual.

Artikel ini berupaya untuk mengetahui dua aspek penting mengenai kebijakan perlindungan terhadap perempuan penyintas dari ancaman pelecehan seksual pascagempa di Palu. *Pertama*, sejauhmana pelaksanaan kebijakan penanggulangan bencana dalam mencegah pelecehan seksual perempuan penyintas di hunian sementara. *Kedua*, bagaimana tindakan tokoh agama dalam upaya mencegah pelecehan seksual terhadap perempuan penyintas. Perempuan dengan beban ganda, seperti ibu hamil dengan disabilitas, atau perempuan lanjut usia dengan disabilitas sangat rawan terhadap ancaman pelecehan dan kejahatan seksual (Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, 2020). Kelompok perempuan dan anak ini membutuhkan perhatian khusus ketika gempa bumi, tsunami, likuifaksi, baik oleh pemerintah daerah, maupun publik seperti tokoh agama.

METODE PENELITIAN

Artikel ini berpijak pada penelitian deskriptif kualitatif dengan titik lokasi penelitian di Kota Palu, Provinsi Sulawesi Tengah. Penulis mengumpulkan data primer dan data sekunder seputar topik penelitian selama 6 bulan, April-September 2021. Data primer penelitian ini bersumber pada informan yang ditentukan secara *purposive*

sampling atau informan yang dianggap mewakili karakteristik penelitian. Informan utama dalam penelitian ini adalah pejabat pemerintah daerah berwenang dan pemuka agama Islam dan Kristen yang pernah terlibat dalam penanggulangan pascagempa, tsunami, dan likuifaksi di Palu pada 28 September 2018. Informan dari pejabat pemerintah dimaksud adalah Kepala Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kota Palu. Informan dari tokoh agama adalah Ketua Forum Antar-Pemuka Agama Peduli Keluarga Sejahtera dan Kependudukan Sulawesi Tengah, Ketua Fatayat Nahdlatul Ulama Sulawesi Tengah, dan Sekretaris Badan Musyawarah Antargereja Sulawesi Tengah. Sementara itu, data sekunder yang berisi pernyataan pejabat Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah dan Pemerintah Kota Palu, serta tokoh agama Katolik, Hindu, dan Buddha diperoleh dari laporan jurnalis, artikel media massa, dan berita resmi organisasi. Data tambahan berasal dari laporan pemerintah, artikel-artikel hasil penelitian dengan tema perempuan dan kebencanaan, serta peraturan-peraturan pemerintah. Selain itu, selama penelitian, penulis juga melakukan observasi langsung terhadap lokasi penelitian.

Pengolahan dan analisis data selama penelitian dilakukan dalam empat tahap merujuk model analisis interaktif Miles dan Huberman 1984 (Onwuegbuzie & Weinbaum, 2016). Tahap pertama, pengumpulan data, yaitu pengolahan dan analisis data dengan teknik wawancara terbuka, observasi lapangan, dan data tertulis. Tahap kedua, reduksi data, yaitu perangkuman dan pemilahan data sesuai pokok penelitian. Tahap ketiga, penyajian data, yaitu pengorganisasian data menurut kelompoknya sesuai dengan permasalahan yang dihadapi. Tahap keempat, verifikasi atau penarikan kesimpulan. Keabsahan data lapangan diperoleh dari partisipasi di lapangan, ketekunan penelitian, dan triangulasi data (Rijali, 2018)

HASIL DAN PEMBAHASAN

Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Tengah Nomor 02 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana dan peraturan penjelasnya, Peraturan Gubernur Nomor 10 Tahun 2019 tentang Rencana Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pasca Bencana, merupakan dua kebijakan pemerintah daerah di Sulawesi Tengah untuk memberikan perlindungan terhadap kelompok rentan, di antaranya mencegah pelecehan seksual terhadap perempuan penyintas. Implementasi kebijakan ini dapat dilihat dengan menggunakan Model Edward III yaitu aspek komunikasi, sumber daya pendukung, disposisi, dan struktur birokrasi (Nugroho, 2018).

Relokasi penyintas gempa dari zona berbahaya ke lokasi aman bencana menjadi program prioritas pascabencana Pemerintah Kota Palu. Relokasi penyintas ke hunian sementara tersebut mengacu kepada Peraturan Gubernur Sulawesi Tengah Nomor 10 Tahun 2019 tentang Rencana Rehabilitasi dan Relokasi Pascabencana (Meiske, 2021). Sebagai tindak lanjut aturan tersebut, Pemerintah Kota Palu melalui Badan Penanggulangan Bencana Daerah, pemerintah kecamatan dan pemerintah kelurahan kemudian melakukan pendataan dan pemetaan korban gempa. Terdapat tiga zonasi bencana alam, yaitu zona merah untuk korban yang bermukim di titik lokasi gempa, tsunami, dan likuifaksi; zona kuning untuk korban di sekitar lokasi gempa dengan radius dari pusat gempa ditentukan; serta zona hijau atau zona aman gempa.

Gubernur Sulawesi Tengah telah menyiapkan sumber daya seperti regulasi dan sumber daya manusia pelaksana kebijakan pencegahan seksual terhadap perempuan penyintas gempa di Palu. Keduanya merujuk kepada Peraturan Gubernur Sulawesi Tengah Nomor 10 Tahun 2019 tentang Rencana Rehabilitasi dan Relokasi Pascabencana. Regulasi ini menjelaskan mengenai dukungan terhadap pelayanan dasar yang wajib diberikan pemerintah provinsi dan kabupaten/kota. Dukungan sebagaimana dimaksud adalah dukungan terkait regulasi dan kelembagaan. Dalam pemberian pelayanan terpadu, gubernur mendorong optimalisasi fungsi kecamatan dan optimalisasi fungsi Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) yang mencakup administrasi kependudukan, pertanahan, dan pewarisan. Untuk memanfaatkan diskresi dalam pemerintahan, sebagaimana Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, pemerintah berwenang mengatasi stagnasi dalam pemerintahan akibat bencana.

Selain menyiapkan regulasi, Gubernur Sulawesi Tengah melalui surat keputusannya Nomor: 360/302/BPBD-G.ST/2019 tentang Penetapan Data Dampak Bencana Alam Gempa Bumi, Tsunami, dan Likuifaksi Provinsi Sulawesi Tengah Tahap III menetapkan jumlah penyintas gempa. Disebutkan terdapat 11.165 keluarga atau 40.738 warga Palu menjadi penyintas yang tersebar pada 127 titik pengungsian. Penetapan penyintas tersebut berdampak terhadap jumlah bantuan hunian sementara yang ditetapkan pemerintah. Masih terdapat 6.655 jiwa yang menempati tenda-tenda darurat karena keterbatasan hunian sementara hingga Mei 2019 (Arshandi, 2019).

Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah mengklaim telah melaksanakan kegiatan untuk merespons tindakan pelecehan seksual di lokasi hunian sementara, walaupun

dalam kenyataannya masih mengandalkan program pemerintah pusat. Ketergantungan pemerintah daerah itu terlihat dari beberapa kegiatan pendampingan perempuan penyintas yang diinisiasi Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak di Palu dan sekitarnya. *Pertama*, pendirian Tenda Ramah Perempuan (TRP) dan Tenda Ramah Anak (TRA) pada 12 titik lokasi hunian sementara. Di lokasi-lokasi tersebut, petugas dari Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Sulawesi Tengah, Kota Palu, Kabupaten Donggala, dan Kabupaten Sigi bersama relawan organisasi perempuan menjelaskan peran dan hak-hak perempuan pada situasi tanggap darurat bencana dan pascabencana. Perempuan penyintas juga menyampaikan kebutuhan mereka di lokasi pengungsian dan pascabencana. Kepala Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Sulawesi Tengah, Ihsan Basir mengatakan pemerintah daerah menjadikan Tenda Ramah Perempuan (TRP) sebagai *pilot project* pemberdayaan perempuan penyintas. *Kedua*, Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak bersama lembaga profesi, dunia usaha serta organisasi kemasyarakatan dan keagamaan menggelar kegiatan “Palu Pulih untuk Kesejahteraan Perempuan dan Anak di Wilayah Pasca Bencana” di hunian sementara Kelurahan Petobo, Kecamatan Palu Selatan, pada September 2019. Selain dukungan psikososial, dalam kegiatan ini dilaksanakan layanan kesehatan, sosial dan hukum, serta pelatihan keterampilan bagi perempuan dan anak (Publikasi dan Media Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, 2019).

Pemerintah Kota Palu menampik tidak memiliki inisiatif program pemulihan psikososial pascagempa atau hanya bergantung kepada kementerian. Kepala Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kota Palu, Irmayanti mengatakan turut memberikan pendampingan terhadap perempuan penyintas korban upaya pemerkosaan, kekerasan dalam rumah tangga, dan perkawinan anak di hunian sementara. Pendampingan tersebut cukup efektif mencegah perkawinan anak. Pada 2019, terdapat 179 kasus (3,06%) perkawinan anak dari 5.842 peristiwa nikah, menjadi hanya 74 kasus (1,42%) perkawinan anak dari 5.176 peristiwa nikah, pada tahun 2020. Penurunan kasus ini berkat intervensi yang dilakukan Pemerintah Kota Palu bersama aktivis organisasi nonpemerintah dan dukungan masyarakat (wawancara Jumat, 16 April 2021).

Dari penelitian tersebut, diketahui jika disposisi atau sikap pelaksana kebijakan penanggulangan bencana di Palu secara umum mendukung kebijakan pencegahan

pelecehan seksual terhadap perempuan dan anak penyintas. Hanya saja, masih diperlukan berbagai inisiasi program dari *stakeholder* di daerah, seperti Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. Program psikososial yang dilakukan pemerintah provinsi dan pemerintah kota juga diyakini belum maksimal sesuai harapan sebab terkendala beberapa aspek. *Pertama*, pemerintah daerah hanya mengandalkan pendekatan karitatif dalam penanganan korban. Berdasarkan pendekatan ini, pemerintah beranggapan bahwa masyarakat itu perlu dibantu karena menderita, miskin, dan tidak dapat menolong dirinya sendiri (Prasetyo, 2021). Hal ini akan menyulitkan pemerintah dari sisi keberlangsungan program. *Kedua*, langkah dan respons pemerintah daerah terbangun oleh pola pikir aparat pemerintah yang menempatkan perempuan sebagai biang dari pelecehan seksual yang dialaminya (Putri, 2019). *Ketiga*, lemahnya peran pemerintah daerah disebabkan oleh belum efektifnya fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah lantaran belum mendapat dukungan desain anggaran yang jelas (Sutrisno, 2015).

Kebijakan pencegahan pelecehan seksual terhadap perempuan penyintas juga dipengaruhi faktor struktur birokrasi. Hal ini berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi penyelenggara kebijakan publik dengan kebijakan yang dijalankan. Banyaknya lembaga negara dalam penanggulangan gempa di Palu berakibat pada penekanan koordinasi dan kerja sama antarlembaga tersebut. Diketahui bahwa pembangunan hunian sementara untuk penyintas gempa di Palu melibatkan Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR), Badan Usaha Milik Negara (BUMN), organisasi nonpemerintah, dan dukungan beberapa pemerintah daerah. Berdasarkan laporan Pemerintah Kota Palu mengenai perkembangan penanggulangan korban selama 10 bulan masa tanggap darurat, Kementerian PUPR, BUMN bersama organisasi nonpemerintah telah mendirikan 51 titik hunian sementara di dalam Kota Palu. Jumlah tersebut dapat menampung 5.208 bilik dengan penghuni mencapai 7.325 keluarga (Tabel 1). Masih terdapat 2.117 bilik atau kamar yang dihuni lebih dari satu keluarga. Kondisi ini tentu saja membuat hunian sementara sesak dan tidak memberikan rasa aman dan nyaman bagi penghuni, terutama perempuan dan anak.

Tabel 1
Hunian Sementara (Huntara) yang Dibangun Kementerian PUPR, BUMN dan NGO di Palu

Keterangan	Jumlah
Jumlah Titik Huntara	51 Lokasi
Bilik/Kamar	5.208 Bilik

Jumlah Penghuni
Kekurangan Huntera

7.325 Keluarga
2.117 Bilik

Sumber: Laporan Pemerintah Kota Palu, 2019

Hunian sementara tersebut secara umum tidak memiliki pembatas atau kamar. Akibatnya, aktivitas sepanjang hari di dalam hunian tersebut dapat disaksikan semua anggota keluarga. Ketiadaan ruang privasi bagi orang tua dan anak-anak berdampak pada rentannya pelecehan seksual, karena baik orang tua maupun anak-anak potensial terpapar pornoaksi.



Gambar 2 dan Gambar 3.

Kondisi Beberapa Hunian Sementara di Palu

Sumber: okezone.com-Basri Marzuki/Antara

Di lokasi hunian sementara ini, keberadaan toilet atau kamar mandi umum belum memberikan keamanan dan kenyamanan bagi perempuan dan anak penyintas. Fasilitas umum itu rentan dengan pelecehan seksual karena tidak sepenuhnya tertutup dan mudah dilubangi (Gambar 4).



Gambar 4.

Keadaan Toilet di Salah Satu Huntara Palu

Sumber: <https://www.ykmi-id.org/>

Berdasarkan hasil penelitian pada aspek ini dapat diketahui jika pembangunan hunian sementara untuk penyintas pascagempa di Palu dilaksanakan tanpa memperhatikan aspek koordinasi. Koordinasi dimaksud adalah antara pemerintah pusat dan organisasi nonpemerintah sebagai pihak pembangun dan Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah dan Pemerintah Kota Palu selaku pihak penyedia lahan atau lokasi hunian sementara. Lemahnya koordinasi ini dibiarkan berlarut-larut hingga mengabaikan norma atau regulasi penanggulangan bencana di daerah. Ada beberapa indikator yang menguatkan asumsi ini: *Pertama*, selain memastikan ketersediaan lahan dan legalitasnya, pemerintah daerah tidak bisa banyak memberikan kontribusi terhadap fisik hunian sementara dan nampak menyerahkan sepenuhnya kepada Kementerian PUPR, BUMN, dan organisasi nonpemerintah.

Akibatnya, fisik hunian sementara, termasuk fasilitas toilet dan kamar mandi umum yang didirikan juga beragam. Kondisi ini disayangkan, sebab pemerintah daerah sejatinya bisa memberikan peran maksimal untuk memastikan hunian ramah bagi perempuan dan anak penyintas. Apalagi gubernur memiliki kewenangan sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat di daerah (Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat). Regulasi tersebut dapat dimanfaatkan kepala daerah dengan memperjuangkan hak perempuan dan anak penyintas terhadap toilet dan kamar mandi umum, yakni memastikan toilet dan kamar mandi umum yang terpisah dari laki-laki serta dekat dengan hunian sementara. Demikian halnya agar fisik toilet dan kamar mandi bisa tertutupi seluruhnya, kecuali untuk ventilasi agar privasi penghuni tetap terjaga.

Kedua, ketidaksiapan pemerintah daerah (provinsi dan Kota Palu) menghadapi *force majeure* gempa 28 September 2018 terlihat pada tidak adanya antisipasi yang bisa dilakukan terhadap pelecehan seksual di lokasi hunian sementara. Kepanikan atas gempa berdampak dahsyat menyebabkan struktur pemerintah lumpuh sehingga para aktor, baik pemerintah pusat, maupun organisasi nonpemerintah (relawan), berkontribusi dengan peran dan kreativitasnya masing-masing (Pradana, 2020).

Kontribusi pemuka agama dalam mencegah pelecehan seksual di hunian sementara di Palu dapat dilihat dalam tiga bentuk: (a) pemuka agama dengan peran lisan; (b) pemuka agama yang menanggung risiko menampung umat di tempatnya

atau rumah ibadah; serta (c) tokoh agama yang bertindak melalui program.

Sebagai penerus ajaran-ajaran agama yang mengandung kebaikan, para pemuka agama di Palu memainkan perannya dalam mencegah pelecehan seksual terhadap perempuan dan anak pascagempa. Ketua Forum Antar-Pemuka Agama Peduli Keluarga Sejahtera dan Kependudukan (Fapsedu) Sulawesi Tengah, AS (60) mengatakan pemuka agama pernah menyampaikan pokok-pokok pikiran mengenai hunian sementara pada rapat bersama pemerintah. Mereka meminta hunian sementara menjamin privasi perempuan dan anak (wawancara Kamis, 16 September 2021). Pada zikir dan doa bersama memeringati setahun bencana di Balaikota Palu, Ketua Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) Sulawesi Tengah, ZA mengingatkan umat dan pemerintah untuk melakukan introspeksi diri atas ketetapan, ujian, musibah atau azab dari Allah. Pimpinan Majelis Zikir Nurul Khairat, Habib SA mengajak umat dan pemerintah memerangi perbuatan-perbuatan maksiat karena menjadi penyebab bencana (Arshandi, 2019). Pemuka Agama Kristen di Sulawesi Tengah juga berupaya mencegah tindakan pelecehan seksual terhadap penyintas. Sekretaris Badan Musyawarah Antargereja (Bamag) Sulawesi Tengah, KT (51) mengatakan pernah memberikan saran kepada sebuah yayasan kemanusiaan agar pembangunan hunian sementara atau hunian tetap diarahkan di lokasi rumah korban yang rusak, sepanjang aman dari zona merah bencana. Dengan cara tersebut, perempuan terhindar dari hunian sementara di tempat umum (wawancara Kamis, 16 September 2021).

Pemuka agama juga menyediakan rumah ibadah untuk ditempati sementara oleh umat dan warga selama masa tanggap darurat. Habib SA ikut menampung korban gempa di tempatnya di Kelurahan Kabonena, Kecamatan Ulujadi. Pemuka agama Hindu di Palu menampung umat Hindu Bali yang rumahnya roboh atau rusak di Pura Jagatnata, Kelurahan Talise, Kecamatan Mantikulore. Kurang lebih 5.000 umat Hindu Bali yang terdampak gempa di Palu dan sekitarnya. Vihara Karunadipa di Jalan Sungai Lariang, Kelurahan Nunu, Kecamatan Palu Barat juga disediakan pemuka agama Buddha untuk menampung sementara umat dan warga sekitar. Vihara tersebut pernah menampung 100 penyintas (Ngasiran, 2018).

Pemuka agama memberikan kontribusi yang positif dalam mencegah pelecehan seksual melalui program berjangka. Ketua Fatayat Nahdhatul Ulama Sulawesi Tengah, ZM (45) mengatakan pihaknya bermitra dengan beberapa organisasi non pemerintah peduli perempuan untuk terlibat dalam *emergency respons*. Dengan memanfaatkan kelas belajar yang diikuti ibu-ibu rumah tangga, kemitraan ini

menyampaikan upaya-upaya yang bisa dilakukan perempuan dalam mencegah pelecehan seksual di hunian sementara, seperti mengatur ruang tidur anaknya. Ibu-ibu bisa meminta suami membuatkan sekat agar kamar terpisah dengan anaknya. Perempuan juga diberi pengetahuan umum saat menuju dan beraktivitas di toilet atau kamar mandi umum. Fatayat NU dan mitranya juga membekali perempuan penyintas mengenai hak-hak perempuan dalam Islam, pemahaman bersuci selama di pengungsian dan tata cara penanganan jenazah. Kelas belajar berlokasi di Kelurahan Layana Indah, Kecamatan Mantikulore, dan Kelurahan Buluri, Kecamatan Ulujadi (wawancara Jumat, 17 September 2021).

Kontribusi pemuka umat Buddha tercermin dalam kerja kemanusiaannya. Yayasan Buddha Tzu Chi Indonesia mencegah kejahatan seksual di lingkungan hunian sementara dengan mempercepat pendirian hunian tetap. Dari 11.788 unit hunian tetap yang dibutuhkan korban gempa Palu dan sekitarnya, Buddha Tzu Chi siap membangun 3.000 unit, baik yang berlokasi di Kelurahan Tondo, Kecamatan Mantikulore, Kota Palu, maupun di Desa Pombewe, Kecamatan Sigi Biromaru, Kabupaten Sigi. Relawan dari yayasan ini juga melaksanakan program psikososial pada 4 kawasan hunian sementara di Palu, 30 September-1 Oktober 2019. Tzu Chi menyatakan bantuan yang mereka berikan berdasarkan prinsip “langsung, prioritas, sesuai kebutuhan, menghargai, dan cepat” (Meiske, 2021; Pranoto, 2019). Pemuka Kristen Katolik menjangkau para korban dengan membagikan paket makanan dan mendirikan hunian sementara serta rumah permanen yang dibangun bertahap, yang mereka sebut rumah tumbuh. Caritas Indonesia (Yayasan Karina) Keuskupan Manado dengan dukungan donasi dari Caritas Regio Jawa dan Internasional membangun 390 unit hunian sementara dan rumah tumbuh di Palu dan sekitarnya. Ketua Komisi Pengembangan Sosial Ekonomi Keuskupan Manado, Pastor Joy Derry, mengatakan prihatin dengan masih banyaknya penyintas di tenda pengungsian (Conterius, 2019).

Berdasarkan hasil penelitian ini, peran pemuka agama pasca gempa di Palu tidak lagi semata-mata berkutat pada urusan ceramah atau dakwah yang mengandalkan kata-kata mutiara dalam penyampaian firman Tuhan, sebagaimana fungsi umum yang diketahui publik. Hal ini mengindikasikan jika pemuka agama juga telah memaksimalkan fungsinya sebagai pelayan umat, setidaknya pada umatnya masing-masing. Kontribusi pemuka muslim perempuan yang tergabung dalam Fatayat Nahdlatul Ulama Sulawesi Tengah terhadap pencegahan pelecehan seksual perempuan penyintas dapat dipandang dalam dua perspektif. *Pertama*, lahirnya

kesadaran pemuka agama Islam—dalam hal ini kalangan modernis—untuk memberikan kesempatan kepada perempuan muslim berjibaku dalam merespons berbagai persoalan sosial. Pendapat ini merujuk pada pemahaman bahwa laki-laki dan perempuan diciptakan untuk saling mengisi kekurangan dan bukan untuk saling berkompetisi pada kekuatan fisik (Ulfa, 2020). Sebagaimana dapat dilihat pula pada QS An-Nisa:1 dan QS At-Taubah:71. *Kedua*, dalam perspektif kebangkitan Nahdlatul Ulama. Organisasi massa Islam terbesar di nusantara saat ini ikut menguatkan posisi perempuan untuk berperan dalam kodratnya, yaitu terfokus pada isu pendidikan, kesehatan, dan aktivitas sosial lainnya. Para aktivis Fatayat juga *concern* pada isu-isu kesehatan reproduksi, perdagangan manusia, dan pemberdayaan perempuan, sejalan dengan keputusan Nahdlatul Ulama tahun 2006 (Sundari, 2017).

Sementara itu, kontribusi program pemuka agama Kristen terhadap korban gempa Palu juga dapat ditelaah dalam dua hal. *Pertama*, di lingkungan Kristen Katholik, hampir tidak ditemukan kontestasi yang bersifat perbedaan paham keagamaan secara internal lantaran agama ini melansirkan diri pada pilihan paham “satu gereja, satu jemaat” (Tessa et al., 2021). Akibatnya terjadi keserupaan paham dari pusat hingga lokal. Hal ini dapat dilihat pada dukungan donasi Keuskupan dari regional Jawa, bahkan Keuskupan Internasional yang menyatu pada program yang sudah ditetapkan Keuskupan Manado untuk program pascagempa di Palu dan sekitarnya. Di sini, tidak ada lagi perdebatan mengenai darimana sumber anggaran program, fisik program, sampai kepada sasaran program, dikarenakan taatnya umat terhadap pastor. *Kedua*, pemuka agama Kristen memiliki peran strategis dalam penanggulangan masalah publik, seperti bencana, karena oleh jemaat diposisikan setara dan semitra dengan pemerintah dan ketua adat. Kondisi tersebut bisa dilihat di Nusa Tenggara Timur (Tessa et al., 2021).

Keterlibatan bhikku dan banthe Buddha dalam persoalan sosial kemanusiaan merupakan bentuk eksistensinya menjalankan risalah welas asih Sidharta Gautama. Tidak sekadar memberikan wejangan dan memimpin upacara ritual kepada umat di vihara, tetapi seorang bhikku atau bhant juga dituntut aktif dalam organisasi sosial keagamaan. Keteladanan tersebut selanjutnya diikuti oleh para pekerja kemanusiaan dari yayasan Buddha (Sukarti, 2020).

KESIMPULAN

Kebijakan pemerintah daerah dan partisipasi tokoh agama dalam mencegah pelecehan seksual pascagempa di lokasi hunian sementara di Kota Palu dapat dilihat dalam dua hal. (a) Pemerintah daerah di Sulawesi Tengah turut menyumbang peran terjadinya pelecehan dan kekerasan seksual yang dialami perempuan penyintas gempa Palu di hunian sementara. Hal ini dapat dilihat pada aspek komunikasi, sumberdaya, sikap pelaksana, dan struktur birokrasi; (b) Tokoh agama telah memberikan peran dalam mencegah pelecehan seksual terhadap perempuan dan anak penyintas gempa Palu walaupun dalam skala prioritas pada umatnya masing-masing. Pasca bencana ini, dengan memanfaatkan kewenangannya sebagai wakil pemerintah pusat di daerah, gubernur bisa memaksimalkan fungsi koordinatifnya kepada bupati dan walikota di Sulawesi Tengah untuk menyiapkan regulasi bencana alam yang memberikan perlindungan terhadap perempuan dan anak. Pada saat yang sama, pemerintah provinsi dan kabupaten/kota di Sulawesi Tengah perlu membuka lebih banyak ruang kepada publik, di antaranya para pemuka agama, untuk berkontribusi mencegah pelecehan dan kekerasan seksual bagi perempuan penyintas bencana.

DAFTAR PUSTAKA

- Alam, K., & Rahman, M. H. (2014). Women in natural disasters: a case study from southern coastal region of Bangladesh. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 8, 68–82.
- Arshandi, M. (2019, September). Setahun bencana Sulteng-Warga Palu diajak perang maksiat. *Antaraneews.Com*.
- Ayomi, A. (2019). *Pelecehan seksual yang dialami anak penyintas gempa dan tsunami Palu*. 8.
- Bonde, A., Kandowangko, N., & Zakarias, J. (2019). Peran Tokoh Agama dalam Penanggulangan Pergaulan Bebas bagi Remaja (Suatu Studi di Desa Doloduo Kecamatan Dumoga Barat). *Jurnal Holistik*, 12(1), 1–20.
- Conterius, M. (2019). *Bantu Korban Gempa Palu, Caritas PSE Manado Bersama Jaringan Karitas Dunia Bangun Huntara dan Rumbuh*.
- Daling, M. R. (2020). Pelecehan Seksual di Huntara Palu. *Www.Sultengterkini.Com*.
- Hemachandra, K., Amaratunga, D., & Haigh, R. (2020). Factors affecting the women's empowerment in disaster risk governance structure in Sri Lanka. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 51, 101779.
- Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. (2020). Pedoman Perlindungan Hak Perempuan dan Anak dari Kekerasan Berbasis Gender dalam Bencana. In *Publikasi Dan Media Kementerian Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak*.
- Kusumanegara. (2010). *Model dan Aktor Dalam Proses Kebijakan Publik (I)*. Gava Media.
- Lidiawati, E. D. (2019, September). Kompas. *Kompas.Com*.
- Litha, Y. (2021). Pemkot Palu 4000 an Keluarga Masih Menunggu Huntap. *Www.Voaindonesia.Com*.
- Meiske. (2021). Status Hukum Hak Milik atas Tanah yang Ditetapkan sebagai Zona Merah: Studi Kasus Kota Palu. *Jurnal Ilmu Hukum AMANNA GAPP*, 29(1), 26–35.

- Ngasiran. (2018). *Gempa Bumi Palu-Donggala, Banyak Umat Buddha di Palu Ketakutan*. Buddhazine.Com.
- Nugroho, R. (2018). *Public Policy, Dinamika Kebijakan Publik, Analisis Kebijakan Publik, Manajemen Politik Kebijakan Publik, Etika Kebijakan Publik* (6th ed.). PT Elex Media Komputindo.
- Onwuegbuzie, A. J., & Weinbaum, R. K. (2016). Mapping Miles and Huberman's Within-Case and Cross-Case Analysis Methods onto the Literature Review Process. *Journal of Educational Issues*, 2(1), 265–288.
- Ormrod, W. M. (2012). Edward Iii. In *Edward III*. Yale University Press.
- Pradana, A. (2020). *Problematika Penanganan Pasca Bencana Alam: Relasi Kuasa Dalam Penyediaan Hunian Sementara di Kota Palu*.
- Pranoto, H. (2019). *Lebih Dekat dengan Para Pengungsi di Palu dan Sigi*. <https://www.tzuchi.or.id/>.
- Prasetyo, D. W. (2021). *Muhammadiyah 4.0: Mengembangkan Muhammadiyah Sebagai Social Enterprise Dalam Pemberdayaan Sosial Dan Ekonomi Umat (Studi Kasus Pada Ranting Muhammadiyah Sidabowa dan Patikraja)*. IAIN Purwokerto.
- Pratiwi, D. A., & H, I. O. V. (2021). Penolakan Terhadap Pelecehan Seksual Pada Wanita di Ruang Publik (Khususnya Pada Daerah Surabaya dan Sekitarnya). *Mimbar Keadilan*, 14(2013), 241–251.
- Publikasi dan Media Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. (2019). *PALU PULIH, PEREMPUAN DAN ANAK PALU HARUS BANGKIT!* Kemenppa.Go.Id.
- Putri, R. D. (2019). Derita Korban Kekerasan Seksual Penyintas Bencana Palu. *Tirto.Id*.
- Rijali, A. (2018). *Analisis Data Kualitatif Ahmad Rijali UIN Antasari Banjarmasin*. 17(33), 81–95.
- Sahlan, M. (2019). Kearifan Lokal Dan Peran Elit Agama. *Jurnal Sosiologi USK*, 13(1), 72–88.
- Samodro, D. (2019). *UNFPA: Terjadi 57 kekerasan seksual dalam masa darurat Sulawesi Tengah*. 2.
- Sukarti. (2020). Pengaruh Eksistensi Pandita Terhadap Minat Umat Buddha Pada Kegiatan Di Vihara. *Abip*, 5(2)(1), 89–101.
- Sundari, A. (2017). Isu Gender Di Indonesia Dalam Respon Nahdhatul Ulama. *Al-MAIYYAH: Media Transformasi Gender Dalam Paradigma Sosial Keagamaan*, 10(1), 103–114. <https://doi.org/10.35905/al-maiyyah.v10i1.451>
- Sutrisno, E. (2015). Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia. *Jurnal Desentralisasi*, 13(1), 32–46. <https://doi.org/10.37378/jd.2015.1.32-46>
- Tessa, A., Iwan, D., & Sudjatmiko, G. (2021). The Role and Contestation of Religious Patroness in Strengthening the Resilience of Double Disaster Communities in the Middle of the COVID-19 Pandemic. *Jurnal Penamas*, 34(1), 1–22.
- Ulfa, D. (2020). Analisis Kesetaraan Gender terhadap Dakwah Rasulullah SAW (Kajian Sejarah Islam). *Al-MAIYYAH: Media Transformasi Gender Dalam Paradigma Sosial Keagamaan*, 13(2), 160–171.