

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang**

*Collaborative Governance* merupakan suatu pendekatan atau kerangka kerja di mana satu atau beberapa lembaga pemerintah secara aktif mengikuti sertakan beragam pihak berkepentingan dalam proses pengambilan keputusan bersama, guna mewujudkan tujuan dari kebijakan publik. Pendekatan ini menekankan kerja sama, dialog, dan partisipasi lintas sektor, baik dari pemerintah, sektor swasta, masyarakat sipil, maupun kelompok-kelompok lainnya yang terkait (Dewi, 2019).

Terbentuknya *Collaborative Governance* di harapkan memiliki tujuan bersama secara efektif dan efisien untuk memperkuat *Collaborative Governance* syarat kebijakan yang yang membangun kemitraan yang kuat dan berkelanjutan untuk mencapai pembentukan *Collaborative Governance* yang efektif dan efisien, diperlukan kerangka kebijakan yang mendorong terciptanya kemitraan yang kuat dan berkelanjutan (Islamy, 2018).

Berdasarkan kebijakan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri menetapkan tanggung jawab Indonesia *Collaborative Governance* dalam menangani pengungsi, termasuk pengungsi etnis Rohingya yang sering kali tiba di wilayah Aceh. Perpres ini menjadi kerangka hukum yang mengatur koordinasi antar lembaga pemerintah dalam memberikan perlindungan dan bantuan kemanusiaan kepada pengungsi asing. Di bawah peraturan ini, pemerintah bertugas menyediakan perlindungan dasar, seperti tempat penampungan sementara,

makanan, serta akses layanan kesehatan dan pendidikan bagi pengungsi. Hal ini menunjukkan komitmen Indonesia terhadap prinsip-prinsip kemanusiaan meskipun tidak menjadi Negara penandatangan Konvensi Pengungsi 1951. Keberadaan mereka di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dilatar belakangi oleh rasa takut yang beralasan terhadap tindakan persekusi yang berkaitan dengan ras, suku, agama, kewarganegaraan, keanggotaan dalam kelompok sosial tertentu, serta perbedaan pandangan politik. Mereka juga tidak menginginkan perlindungan dari negara asalnya dan telah diakui sebagai pengungsi oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa melalui United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) di Indonesia.

Kebijakan ini harus mampu memberikan pedoman yang jelas, termasuk mekanisme untuk berbagi tanggung jawab, sumber daya, dan risiko di antara para pemangku kepentingan. Selain itu, kebijakan yang mendukung perlu menciptakan insentif bagi semua pihak untuk terlibat secara aktif dalam proses kolaborasi, serta memastikan adanya struktur organisasi yang mendukung komunikasi terbuka dan koordinasi yang lancar.

Pada tahun 2015, masyarakat Aceh dikejutkan oleh munculnya berita mengenai sejumlah individu yang terdampar di pesisir pantai Indonesia dan Pulau Langkawi, Malaysia, menggunakan perahu-perahu tua. Mereka merupakan kelompok pengungsi yang berasal dari Myanmar dan Bangladesh yang telah terombang-ambing di lautan hingga akhirnya ditemukan oleh nelayan dan dibantu untuk mendarat. Jumlah keseluruhan pengungsi tersebut mencapai sekitar 1.600 orang, dengan sekitar 600 orang tiba di wilayah pesisir timur Aceh. Para pengungsi tersebut kemudian ditampung di Stadion Lhoksukon, Kabupaten Aceh

Utara. Selain itu sebanyak 573 orang yang ditemukan di Aceh Utara merupakan etnis Rohingya dari Myanmar dan Bangladesh, termasuk di antaranya 98 perempuan dan 51 anak-anak (Kompas, 2023).

Beberapa tahun terakhir banyak banyak pengungsi rohingya dan bertambah ke wilayah Aceh terahir pada tahun 2023 tercatat 255 orang warga rohingya menunjukkan bahwa wilayah ini terus menjadi salah satu tempat perlindungan utama bagi kelompok etnis yang melarikan diri dari Myanmar (News, 2023). Banyak dari mereka tiba dalam kondisi fisik yang lemah akibat perjalanan panjang di laut, sering kali di atas kapal yang tidak layak dan menghadapi ancaman eksplorasi manusia. Situasi ini mencerminkan krisis kemanusiaan yang belum terselesaikan, di mana pengungsi Rohingya tidak hanya mencari perlindungan, tetapi juga harapan untuk kehidupan yang lebih aman dan bermartabat. (News, 2023)

Menanggapi situasi pengungsi Rohingya yang terombang-ambing di lautan, pemerintah Indonesia, Malaysia, dan Thailand mengadakan pertemuan tingkat tinggi di Putrajaya, Malaysia. Ketiga negara sepakat untuk menjalankan tanggung jawab dan kewajiban mereka berdasarkan ketentuan hukum internasional, dengan tetap mengacu pada peraturan domestik masing-masing, khususnya dalam konteks pelaksanaan bantuan kemanusiaan bagi para pengungsi (irregular migrants). Sebagai tindak lanjut dari peristiwa tahun 2015, pemerintah Indonesia meninjau kembali peraturan dalam negeri untuk menangani kondisi serupa. Dalam proses tersebut, masyarakat sipil turut mendorong adanya regulasi khusus yang mengatur penanganan pengungsi. Pada akhir tahun 2016, Presiden Joko Widodo menetapkan Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang

Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri. Perpres ini menjabarkan mekanisme koordinasi dari tahap penemuan pengungsi, proses penampungan, hingga pengawasan keimigrasian. Peraturan tersebut menjadi regulasi pertama di Indonesia yang mengadopsi definisi pengungsi sebagaimana tercantum dalam Konvensi Pengungsi 1951. (Suaka, 2022).

Pemerintah Aceh bersama dengan elemen masyarakat sipil secara gotong royong berupaya menyediakan tempat tinggal yang layak bagi para pengungsi Rohingya. Sinergi antara pemerintah dan kelompok masyarakat sipil menghasilkan pendirian kamp pengungsian yang dilengkapi dengan berbagai fasilitas penunjang untuk menampung para pengungsi. Meskipun tidak memiliki dukungan dana khusus maupun dasar hukum formal dari pemerintah pusat, inisiatif kemanusiaan ini dapat terwujud berkat kolaborasi antara komunitas lokal, organisasi masyarakat sipil baik tingkat nasional maupun internasional, serta dukungan dari pemerintah daerah. (Suaka, 2022)

Menurut UNHCR sebagai badan kemanusiaan non-pemerintah di bawah naungan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), perlindungan terhadap pengungsi Rohingya di Aceh merupakan bagian dari tanggung jawab internasional untuk memastikan hak-hak dasar mereka terpenuhi. UNHCR menyoroti pentingnya pendekatan berbasis kemanusiaan yang mencakup penyediaan tempat penampungan sementara, makanan, air bersih, layanan kesehatan, serta bantuan hukum bagi para pengungsi. (Safrina, 2024).

Namun jika merujuk terhadap peraturan Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Pengungsi Pemerintah Provinsi sama sekali tidak punya kewenangan dalam menangani masalah pengungsi rohingya. Dibuktikan melalui

pernyataan yang disampaikan oleh Dedy Andrian, S.E., M.M., selaku Kepala Bidang Penanganan Konflik dan Kewaspadaan Nasional di Kesbangpol Aceh tahun 2024, menunjukkan bahwa isu pengungsi Rohingya kini menjadi salah satu perhatian utama di Aceh. Namun demikian, Pemerintah Aceh tidak memiliki kewenangan langsung untuk menyelesaikan permasalahan tersebut. Pemerintah daerah juga belum menerbitkan regulasi khusus terkait penanganan pengungsi Rohingya, dan tidak dapat mengalokasikan dana APBA secara bebas karena penanganan pengungsi merupakan tanggung jawab pemerintah pusat. Oleh karena itu, ketika muncul desakan agar penyelesaian dilakukan di tingkat lokal, Pemerintah Aceh mengalami keterbatasan dalam bertindak. Dedy Andrian juga menambahkan bahwa keterlibatan pemerintah kabupaten/kota dalam penanganan pengungsi hanya sebatas penyediaan tempat penampungan sementara, sedangkan aspek lainnya tetap berada dalam wewenang pemerintah pusat. Saat ini, penolakan terhadap kehadiran pengungsi Rohingya mulai muncul dari berbagai wilayah di Provinsi Aceh (DSI, 2024).

Menurut data UNHCR melaporkan pada tahun 2023 total keseluruhan pengungsi Rohingya di Provinsi Aceh telah mencapai 1.543 orang. Dari total tersebut dilaporkan tersebar di wilayah Pidie, Sabang, dan Lhokseumawe (News, 2023). Dari total keseluruhan pengungsi rohingya di provinsi Aceh paling banyak tersebar di wilayah Kota Lhokseumawe.

**Tabel 1. 1 Jumlah Pengungsi Rohingya Di Kota Lhokseumawe**

No	Tahun	Lokasi	Jumlah
1.	2020	Desa Ulee Blang Mane	297 Jiwa
2.	2022	(BLK) Desa Meunasah Mee	105 Jiwa
3.	2023	Gedung Pelabuhan CT-1 dan Gedung Eks Imigrasi	398 Jiwa
<b>Total</b>			<b>800 Jiwa</b>

*Sumber: Data Detik Sumut Desember 2023*

Berdasarkan tabel diatas memberikan gambaran bahwa pengungsi rohingya masuk ke wilayah Kota Lhokseumawepada tahun 2020 sebanyak 297 jiwa berlokasi penempatan Desa Ulee Blang Mane Kecamatan Blang Mangat Kota Lhokseumawe. Kemudian di tahun 2022 Kota Lhokseumawe kembali menerima pengungsi Rohingya dengan total 107 jiwa berlokasi penempatan kantor BLK Desa Meunasah Mee Kecamatan Muara Dua Kota Lhokseumawe. Tak hanya itu, setahun kemudian Kota Lhokseumawe kembali menerima pengungsi rohingya sebanyak 398 jiwa berlokasi di dua penempatan yaitu Gedung Pelabuhan CT-1 dan Gedung Eks Imigrasi. Walaupun pengungsi rohingya semakin bertambah hingga tahun 2023, Mayoritas pengungsi itu juga sudah memiliki kartu dari *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR), yang berarti mereka telah resmi berstatus pengungsi dan mendapatkan hak internasional perlindungan di bawah UNHCR.

Disisi lain, penampungan pengungsi Rohingya yang telah dinyatakan tersebut sudah resmi berstatus sebagai pengungsi walaupun pada awalnya ditolak oleh pemerintah, namun para pengungsi Rohingya tetap dibawa ke penampungan Gedung Eks Kantor Imigrasi Lhokseumawe yang berada pada di kawasan Punteut Kecamatan Blang Mangat Kota Lhokseumawe. Status Rohingya di Kota Lhokseumawe memiliki beberapa dampak penting, baik bagi masyarakat lokal, maupun secara lebih luas dalam konteks kemanusiaan. Dalam hal ini ada tiga dampak utama yang dapat terjadi yaitu kehadiran pengungsi Rohingya di Kota Lhokseumawe dapat menciptakan tantangan dalam hal integrasi sosial. Masyarakat lokal harus beradaptasi dengan keberadaan pengungsi yang datang dari latar belakang budaya, bahasa, dan agama yang berbeda. Hal ini dapat

memunculkan potensi ketegangan sosial jika tidak dikelola dengan baik.

Berbicara ketegangan sosial maka tidak luput dari permasalahan didapatkan. Seperti halnya kasus pengungsi rohingya melarikan diri dari gedung penampungan. Sebelumnya kasus tersebut terjadi pada tahun 2022, dimana 32 pengungsi etnis Rohingya dari total 229 orang dilaporkan telah kabur dari camp penampungan di gedung bekas Kantor Imigrasi Kota Lhokseumawe. Aksi para pengungsi itu diketahui oleh petugas keamanan. Sebanyak 10 orang berhasil ditangkap, sementara 13 orang lolos (Zulkarnaini, 2022). Kasus tersebut kembali terjadi di tahun 2023 Sebanyak 16 orang warga etnis pengungsi Rohingya, Myanmar, dilaporkan melarikan diri dari penampungan sementara di gedung bekas kantor imigrasi, Desa Ulee Blang Mane, Kecamatan Blang Mangat, Kota Lhokseumawe (Widianto, 2023). Disela tahun yang pada bulan November kembali terjadi kasus serupa dengan 7 orang pengungsi rohingya pria melakukan percobaan melarikan diri dari gedung camp yang disediakan oleh Pemerintah Kota Lhokseumawe. Menariknya percobaan tersebut berhasil digagalkan oleh pihak Polres Kota Lhokseumawe sehingga pengungsi tersebut kembali diantarkan ke lokasi tempat pengungsian sebelumnya (Polri, 2023).

Kasus lain terjadi yang melibatkan pengungsi rohingya berupa pelecehan terhadap 4 pengungsi rohingya pada tahun 2015 serta mendapatkan perhatian khusus ke publik secara luas. Mengingat pelaku percobaan pelecehan tersebut merupakan oknum relawan (Misriadi, 2015). Namun selang waktu yang sama Komite Nasional untuk Solidaritas Rohingya (KNSR) Aceh merilis pernyataan bahwa membantah ada relawan melakukan pelecehan kepada 4 perempuan pengungsi rohingya. Hal tersebut dibuktikan dengan hasil visum yang telah di

lakukan pada RS Cut Mutia. Bahkan KNSR meluapkan kekecewaanya atas berita bohong tersebut. Apalagi KNSR merupakan lembaga relawan Aceh yang melakukan pendampingan kepada pengungsi tersebut (Misriadi K, 2015).

Maraknya terjadi kasus sebelumnya memberikan masyarakat semakin tidak lagi memikirkan empati atas perilaku yang dilakukan pengungsi. Hal tersebut memberikan konflik sosial antar masyarakat dengan pengungsi rohingya. Bahkan masyarakat menganggap pengungsi hanya tempat persinggahan untuk dapat memasuki Negara Malaysia melalui perairan Aceh khususnya Kota Lhokseumawe. Hasilnya masyarakat sering melakukan aktivitas penolakan atas penerimaan pengungsi rohingya di wilayah Kota Lhokseumawe. Dibuktikan dari media berita Detik Sumut merilis laporan bahwa 152 pengungsi rohingya yang datang dari perairan Aceh Selatan yang akan ditempatkan di Kota Lhokseumawe dilakukan penolakan besar-besaran oleh warga Kota Lhokseumawe (Setyadi, 2024). Bahkan masyarakat melakukan aksi dalam penolakan pengungsi rohingya di wilayah Kota Lhokseumawe.

Lebih lanjut, berdasarkan pengamatan awal peneliti menemukan bahwa penanganan pengungsi Rohingya di Kantor Imigrasi Punteut, Gampong Ulee Blang Mane, Kecamatan Blang Mangat, Kota Lhokseumawe masih belum adanya kerja sama antara Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kota Lhokseumawe maupun masyarakat lokal. Mengingat kondisi dilapangan masyarakat tidak menerima kehadiran pengungsi rohingya di wilayah mereka, maka itu sangat diperlukan adanya kerja sama antara satu pihak dengan pihak lainnya. Sehingga Penanganan Pengungsi Rohingya dapat dilaksanakan secara maksimal, Maka perlu adanya Kolaborasi antara Pemerintah Daerah dan Pemerintah Kota serta Lembaga terkait.

Dalam konteks ini, *Collaborative Governance* tidak berjalan dengan baik hingga menyebabkan beberapa permasalahan terhadap Pemerintah Kota Lhokseumawe, Pemerintah Kota Lhokseumawe meminta agar pemerintah pusat tidak membawa pengungsi Rohingya ke Kota Lhokseumawe dikarenakan terjadi penolakan dari setiap warga beserta fasilitas yang kurang memadai hingga jumlah para pengungsi sudah melebihi kapasitas dan gedung eks imigrasi perlu direnovasi, setelah itu terjadi permasalahan yg menyebabkan pengungsi rohingnya dilaporkan melarikan diri dari gedung penampungan, dan kurangnya keamaanan dari pihak Kepolisian kepada pengungsi rohinya hingga menyebabkan kasus pemerkosaan serta permasalahan-permasalahan lainnya yang terjadi di Kota Lhokseumawe.

Berdasarkan penjabaran latar belakang di atas penulis tertarik melakukan penelitian lebih lanjut untuk melaksanakan penelitian ini dengan mengangkat judul ***Collaborative Governance dalam Penanganan Pengungsi Rohingya Di Kota Lhokseumawe.***

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang masalah sebelumnya, maka penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana proses *Collaborative Governance* penanganan pengungsi Rohingya di Kota Lhokseumawe?
2. Apa faktor penghambat pelaksanaan *Collaborative Governance* dalam penanganan pengungsi Rohingya di Kota Lhokseumawe ?

## **1.3 Fokus Penelitian**

Berdasarkan uraian latar belakang dan rumusan masalah sebelumnya,

maka focus penelitian penulis adalah sebagai berikut :

1. Mendeskripsikan tahapan proses *Collaborative Governance* dalam Penanganan Pengungsi Rohingya di Kota Lhokseumawe pada aspek pelaksanaan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 125 Tahun 2016 pada pasal 25 dan 26 terkait penempatan pengungsi penampungan.

Berdasarkan pasal 25 disebutkan meliputi :

- a. Pengungsi diserahkan dari Rumah Detensi Imigrasi kepada pejabat pemerintah kabupaten/kota yang ditunjuk, disertai dokumen berita acara dan bukti penerimaan barang pribadi, kecuali dokumen keimigrasian seperti paspor, visa, dan izin tinggal
- b. Setiap pengungsi yang masuk ke tempat penampungan dicatat dalam buku register penampungan secara administratif
- c. Barang milik pengungsi yang disimpan atau diserahkan dicatat dalam buku khusus yang mengatur penyimpanan dan distribusi barang
- d. Pengungsi yang keluar sementara dari tempat penampungan harus tercatat dalam register keluar-masuk izin sementara.
- e. Penempatan dalam ruangan dilakukan berdasarkan pertimbangan seperti status keluarga, jenis kelamin, umur, kewarganegaraan, ras, suku, dan agama
- f. Pengungsi yang memiliki penyakit menular atau kondisi medis berbahaya akan dipisahkan dan dirujuk ke fasilitas kesehatan yang sesuai
- g. Setiap pengungsi menerima kartu identitas khusus yang dikeluarkan oleh pihak Rumah Detensi Imigrasi
- h. Aturan dan tata tertib di tempat penampungan ditetapkan oleh pejabat yang menerima pengungsi dari pihak imigrasi

Berdasarkan pasal 26 disebutkan meliputi :

- a. Pemerintah kabupaten/kota memiliki kewenangan untuk menentukan lokasi penampungan bagi para pengungsi
- b. Lokasi penampungan yang dipilih harus memenuhi beberapa kriteria penting, seperti kedekatan dengan fasilitas layanan kesehatan dan tempat ibadah, berada dalam satu wilayah administratif dengan Rumah Detensi Imigrasi, serta memiliki situasi keamanan yang kondusif.
- c. Penetapan tempat penampungan tersebut juga dapat didukung oleh

- organisasi internasional yang bergerak di bidang migrasi, melalui koordinasi dengan kementerian yang membidangi urusan hukum dan hak asasi manusia, serta setelah berkoordinasi dengan Menteri terkait
- d. Bentuk dukungan dari organisasi internasional mencakup penyediaan sarana pemenuhan kebutuhan dasar bagi pengungsi di lokasi penampungan
  - e. Kebutuhan dasar yang dimaksud mencakup penyediaan air bersih, makanan, minuman, pakaian, layanan kesehatan, kebersihan lingkungan, serta sarana untuk beribadah
  - f. Apabila fasilitas kesehatan dan tempat ibadah tidak tersedia di dalam lokasi penampungan, maka pemerintah kabupaten/kota dapat menyediakan akses ke fasilitas tersebut di luar lokasi, dengan tetap memperhatikan kemudahan jangkauan bagi pengungsi.
2. Mendeskripsikan faktor hambatan proses *Collaborative Governance* Dalam Penanganan Pengungsi Rohingya di Kota Lhokseumawe.

#### **1.4 Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan latar belakang, rumusan masalah sebelumnya, maka tujuan penelitian ini sebagai berikut :

- 1. Mengetahui proses *Collaborative Governance* dalam Penanganan Pengungsi Rohingya di Kota Lhokseumawe.
- 2. Mengetahui faktor penghambat Penanganan *Collaborative Governance* Pengungsi Rohingya di Kota Lhokseumawe.

#### **1.5 Manfaat Penelitian**

Manfaat penelitian ini terbagi menjadi dua, yaitu manfaat teoritis dan manfaat praktis.

##### **1. Manfaat Teoritis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan inspirasi dalam rangka memajukan dan mengembangkan ilmu pengetahuan khususnya tentang *Collaborative Governance* dalam Penanganan Pengungsi Rohingya.

## 2. Manfaat Praktis

- a. Bagi pemerintah, kajian ini sebagai bahan rujukan untuk mengambil sikap yang lebih bijak dalam penampungan imigran luar baik dalam Peraturan perundang-undangan.
- b. Bagi masyarakat agar terus mempertimbangkan segala kemungkinan yang terjadi dari dampak penampungan imigran Rohingya di Lhokseumawe.