

# Pemolisian Wilayah Perbatasan : Saluran Mencegah Penyelundupan Korban Perdagangan Manusia

Endro Sulaksono\*

## Abstrak

*Ketika sebagian masyarakat belum mendapatkan ruang pekerjaan dan penghidupan yang layak, ada yang memutuskan bermigrasi lintas negara sebagai buruh migran dengan harapan perubahan ekonomi yang lebih baik dari daerah asalnya. Negara hadir untuk menjunjung tinggi prinsip HAM yaitu hak bermigrasi setiap warganya dan hak melindungi migrasi warganya dari kejahatan. Prinsip HAM tersebut menjadi tantangan dan ancaman bagi setiap negara terkait dengan keamanan perbatasan terkait dengan lalu lintas buruh migran. Mengedepankan salah satu hak migran, sementara hak yang lain dikesampingkan berpeluang terjadinya kejahatan lintas negara berupa penyelundupan korban perdagangan manusia. Pentingnya harmonisasi dalam memberikan saluran hak secara adil dan relevan. Pemolisian wilayah perbatasan sebagai salah satu saluran upaya pencegahan dalam disharmonisasi antara hak bermigrasi dan hak melindungi migran dari kejahatan.*

**Kata kunci:** buruh migran, migrasi, kejahatan lintas negara, keamanan perbatasan, dan pemolisian.

## Pendahuluan

Salah satu dimensi penting dalam globalisasi adalah perubahan dalam tata batas wilayah suatu negara. Globalisasi menghapus dan mengaburkan batas serta sekat-sekat suatu negara. Globalisasi “meninggalkan” negara-negara bangsa dalam arti bahwa kekuatan-kekuatan yang dulu dimiliki oleh negara, termasuk yang melandasi manajemen ekonomi Keynesian telah diperlemah (Giddens, 1998). Dengan itu globalisasi merupakan pedang bermata dua. Ia memberikan fasilitas-fasilitas baru dalam pertemuan kebudayaan dan identitas

antar bangsa, tetapi ia juga membuka dan menyediakan ruang baru bagi pelbagai gejala destruksi, termasuk kejahatan perdagangan manusia dan terorisme.

Dampak globalisasi menjadi dorongan seseorang untuk melakukan migrasi lintas negara sangat kuat baik secara legal, semi legal, maupun ilegal dengan harapan kehidupan yang lebih baik di daerah tujuan. Hal ini berimplikasi terhadap lemahnya keamanan perbatasan dalam memberikan saluran bermigrasi (Ollus, 2004: 31-33). Ketidakselarasan (disharmonisasi) pemaknaan bagi pemangku kepentingan dalam memahami prinsip HAM antara hak bermigrasi dengan hak melindungi migran dari kejahatan (Pécoud dan Guchteneire, 2006 dalam Santoso,

\* Endro Sulaksono, Mahasiswa Program Doktorat Sekolah Tinggi Ilmu Kepolisian, Jakarta Email: endro.sulaksono@gmail.com

2014). Hak bermigrasi dimaknai sebagai saluran seseorang melakukan perpindahan untuk mencari kehidupan yang lebih baik. Sementara hak melindungi migran dari kejahatan difahami sebagai perlindungan migran dari kejahatan sebagai bagian dari keamanan yang komprehensif mencakup keamanan nasional dan keamanan manusia. Dikaitkan dengan keamanan perbatasan, maka pemangku kepentingan harus menyelaraskan (harmonisasi) antara hak bermigrasi dan hak melindungi migran dari kejahatan.

Buruh migran Indonesia sangat rentan dieksploitasi sebagai korban kejahatan perdagangan manusia terutama perempuan. Sebagaimana besar bentuk eksploitasi berupa perbudakan, dan kerja paksa yang berimplikasi kepada penyiksaan dan kekerasan. Hal ini tidak sebanding dengan pendapat pemerintah dari sudut pandang ekonomi bahwa buruh migran Indonesia telah memberikan sumbangan pada kepentingan nasional berupa sumbangan devisa atau biasa disebut dengan *remittances* (Kementerian Sosial, 2013). Sebutan "pahlawan devisa" bagi buruh migran Indonesia, tidak sebanding dengan minimnya kehadiran pemerintah dalam melindungi buruh migran Indonesia dari kejahatan di luar negeri.

Permasalahan buruh migran Indonesia di luar negeri terjadi karena tidak melalui prosedur yang telah ditetapkan. Melalui agen maupun sindikat, para buruh migran diarahkan memanfaatkan visa turis untuk tujuan bekerja di luar negeri berimplikasi *overstayers* (Rustam, 2012; Dakhiri, 2014; Rizal, 2014; Nusron Wahid, 2015). Data buruh migran Indonesia bermasalah di luar negeri menduduki jumlah tertinggi dibandingkan permasalahan WNI lainnya. Kementerian Luar Negeri RI (2014) merilis data sejumlah 12.450 kasus WNI di luar negeri yang ditangani. Sebanyak 9.290 kasus telah diselesaikan dan 3.160 kasus masih ditangani. Dari jumlah tersebut 92,43% merupakan

permasalahan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) di luar negeri, serta 3,69% kasus oleh Anak Buah Kapal (ABK) dan 3,88% kasus pidana lainnya.

Menurut data statistik Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI, 2013) bahwa tiga negara urutan tertinggi yang menjadi tujuan buruh migran Indonesia adalah Malaysia (150.236), Taiwan (83.544), dan Saudi Arabia (45.394). Sementara itu, Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan (Kemendagri, 2015) merilis data WNI *overstayers* dan TKI bermasalah di luar negeri sebagai berikut: Malaysia (1.250.000), Arab Saudi (588.075), dan negara lain (32.073). Dari jumlah tersebut, pemerintah Indonesia telah memulangkan selama tahun 2014 sebanyak 20.379 orang di Arab Saudi, dan 26.428 orang di Malaysia.

Fenomena buruh migran Indonesia yang mengalami penyiksaan sebagai pembantu rumah tangga terjadi di Malaysia diantaranya Wilfrida Soik (2011), Nirmala Bonat (2004), Ceriyati (2007) dan Siti Hajar (2009). Kasus serupa dialami oleh Kunainah (2014) di Singapura, Erwiana di Hongkong (2014), Kokom di Arab Saudi (2013), serta Alfiah di Taiwan (2014). Disamping sebagai korban perdagangan manusia, buruh migran Indonesia juga mengalami permasalahan imigrasi berupa *overstayers* karena tidak memiliki visa ijin tinggal untuk bekerja, yang ada hanya visa kunjungan (visa turis) yang dimanfaatkan untuk bekerja sampai habis masa berlakunya.

Buruh migran Indonesia *overstayers* juga dijumpai di Malaysia. Atas dasar Akta Imigrasi (Undang-Undang Imigrasi) di Malaysia, para penegak hukum seperti imigrasi, PDRM, dan tenaga kerja, telah melakukan tindakan represif terhadap buruh migran Indonesia *overstayers* dan *un-documented*. Setelah menjalani hukuman penjara ataupun sebatan (hukuman cambuk),

maka sejumlah buruh migran Indonesia di deportasi ke Indonesia (Tabel 1). Deportasi dilaksanakan di tiga pelabuhan wilayah Malaysia, yaitu pelabuhan Johor untuk wilayah Semenanjung, pelabuhan Tawau untuk wilayah Sabah, dan pelabuhan Kuching untuk wilayah Serawak. Hampir tiap pekan pemerintah Malaysia melalui wilayah Semenanjung, telah mengeluarkan anggaran yang besar untuk mendeportasi 200-500 buruh migran Indonesia dari Johor, Malaysia menuju Tanjung Pinang, Kepri, Indonesia, hal ini disampaikan Taufiqur Rijal (2015), selaku Konsul Jenderal RI Johor Bahru, Malaysia. Jenis pelanggaran paling tinggi hampir 99% adalah pelanggaran keimigrasian yaitu *overstayers* dan *un-documented*. Dikatakan *overstayers*, karena memanfaatkan visa turis (yang berlaku satu bulan) dengan tujuan bekerja yang melanggar ketentuan imigrasi. Sementara itu, terjadinya *un-documented* karena pasport yang

melibatkan kedua negara perbatasan untuk melakukan evakuasi, dan pengiriman jenazah. Sementara para sindikat penyelundupan manusia (*tekong*) yang tidak tertangkap telah asik menikmati hasil upah penyelundupan dan masih bebas mencari korban baru.

Banyak buruh migran Indonesia memilih Kepri sebagai daerah transit sebelum tujuan ke luar negeri. Hal ini dilakukan sebagai jalan pintas untuk menghemat biaya menggunakan dokumen paspor tetapi ilegal biasa disebut asli tapi palsu (Idrus, 2008). Hal ini mencerminkan fakta bahwa dokumen paspor yang diperoleh memang asli, tanpa melalui semua proses keimigrasian secara resmi. Migran Indonesia memilih untuk mengurus identitas lokal musiman (Kartu Tanda Penduduk/ KTP) dengan perantara atau agen yang berbasis di Kepri. Dalam penerbitan KTP, dijumpai memalsukan informasi tentang nama,

**Tabel 1 : Rekapitulasi Data Deportasi WNI di Malaysia tahun 2012-2014**

NO	ASAL - TUJUAN	2012	2013	2014	JUMLAH
1.	Tawau (Sabah) - Kaltim	2.994	2.850	3.641	9.485
2.	Kuching (Serawak) - Kalbar	1.251	1.509	2.130	4.890
3.	Johor (Semenanjung) - Kepri	7.763	19.281	22.373	49.417
	<b>JUMLAH</b>	<b>12.008</b>	<b>23.640</b>	<b>28.144</b>	<b>63.792</b>

Sumber: KJRI Johor Bahru, KJRI Kuching, KRI Tawau, 2015

dimiliki telah dipegang oleh majikan ataupun telah dibuang untuk menghilangkan jejak ijin tinggal. Disamping itu, para buruh migran Indonesia *un-documented* tidak segan-segan menyelundupkan diri melalui pelabuhan ilegal (pelabuhan tikus) dengan menggunakan boat ilegal antara perairan Johor dan perairan Kepri yang berimplikasi kurangnya faktor keamanan dengan kejadian boat terbalik dihantam ombak serta ditemukan buruh migran Indonesia meninggal karena tenggelam. Keputusan tersebut sangat membahayakan dan akan berimplikasi kepada permasalahan baru diantaranya susahya mengidentifikasi korban *un-documented*,

tempat lahir dan tempat tinggal. KTP tersebut dimanfaatkan untuk menerbitkan paspor tanpa kehadiran pemohon, yang prosedur resminya pemohon harus hadir untuk kegiatan wawancara. Paspor tersebut digunakan untuk kunjungan ke luar negeri, namun sebenarnya dimanfaatkan sebagai buruh migran di Malaysia maupun Singapura tanpa ijin kerja yang sah (Ford dan Lyons, 2011).

Dari praktek penerbitan dokumen yang palsu dan tidak sesuai prosedur, para kepala daerah enggan melaporkan individu atau pejabatnya yang terlibat dalam produksi KTP palsu. Begitu

juga dengan pejabat imigrasi yang mengungkap dokumen palsu ketika mereka memproses aplikasi paspor juga enggan untuk melaporkan informasi ini karena akan berimplikasi rekan-rekan mereka dalam praktek korupsi (Ford dan Lyons, 2011).<sup>1</sup>

Permasalahan buruh migran Indonesia di luar negeri, semakin meyakinkan keputusan seseorang untuk menjadi buruh migran, di dasari harapan besar untuk merubah perekonomian yang lebih baik dari pada daerah asalnya, tidak semuanya terbukti. Faktanya, sampai dengan saat ini masih ada buruh migran Indonesia bermasalah di luar negeri baik sebagai korban perdagangan manusia, pelanggaran imigrasi maupun pelanggaran pidana lainnya. Permasalahan tersebut berimplikasi pada rendahnya kewibawaan pemerintah RI sebagai negara pengirim (*source country*) dalam menjaga hubungan baik dengan negara penerima. Merendahkan maupun melecehkan kewibawaan pemerintah RI di dasari atas:

- (1) Dalam sudut pandang politik luar negeri, permasalahan buruh migran Indonesia di luar negeri telah menjadi beban masalah baru bagi negara penerima, berimplikasi menimbulkan ketegangan hubungan bilateral kedua negara (Alie, 2011).
- (2) Indonesia merupakan salah satu *source country* bagi orang yang diperdagangkan terutama perempuan dan anak-anak yang dieksploitasi untuk menjadi buruh/pekerja pada negara tujuan yaitu Hongkong, Singapura, Taiwan, Malaysia, Brunei, dan negara-negara Timur Tengah (USDJ, 2002).
- (3) Indonesia sebagai negara pengirim buruh migran dikategorikan sebagai negara berpenghasilan rendah dan menunjukkan kegagalan dalam menyediakan lapangan

kerja dan keamanan (Lucas, 2008).

- (4) Indonesia tercoreng dengan ditemukan bukti pemalsuan data pada passport yang dimiliki oleh buruh migran Indonesia, yang mana passport adalah dokumen resmi negara yang harus dijunjung tinggi keabsahannya (Ford dan Lyons, 2011).
- (5) Indonesia kurang sensitif mengharmonisasikan antara hak bermigrasi dengan hak melindungi migran dari kejahatan bagi buruh migran Indonesia yang memanfaatkan visa turis untuk bekerja di luar negeri, sehingga berdampak *overstayers* di luar negeri dan dijadikan sebagai korban kejahatan perdagangan manusia (Pécoud dan Guchteneire, 2006).
- (6) Malaysia menyebut orang Indonesia dengan sebutan "Indon" yang berkonotasi melecehkan masyarakat Indonesia (Tejani, 2013).

Beberapa indikasi buruh migran Indonesia yang akan diselundupkan menjadi korban kejahatan perdagangan manusia ke luar negeri (Sulaksono, 2015), yaitu : (1) memiliki paspor baru warna hijau 48 halaman; (2) atau paspornya tidak baru namun dijumpai stempel imigrasi keluar dan masuk Indonesia hampir setiap bulannya; (3) tidak memiliki tujuan yang jelas selama di luar negeri; (4) tidak memiliki kesedian uang yang cukup jika beralasan menjadi turis; (5) keberangkatannya secara berkelompok lebih dari satu orang dan ada orang yang memandu. Apabila indikasi ini sudah jelas, dan pemangku kepentingan melakukan pembiaran/meluluskan kepergian WNI, maka sebenarnya yang terjadi adalah melanggar prinsip HAM karena hanya menyalurkan hak bermigrasi saja, sementara hak untuk melindungi migran dari kejahatan telah dikesampingkan. Dampaknya, buruh migran akan diselundupkan sebagai korban perdagangan manusia di luar negeri. Disinilah, awal timbulnya disharmonisasi pemahaman prinsip HAM antara hak bermigrasi dengan

1. Michele Ford and Lenore Lyons, "A Companion to Border Studies: Labor Migration, Trafficking and Border Controls", Edited by Thomas M. Wilson and Hastings Donnan, First Edition, Published by Blackwell Publishing Ltd, Paris, 2012, p. 442-448

hak melindungi migran dari kejahatan terkait keamanan perbatasan, yaitu:

- (1) Sensitivitas atas keterbatasan upaya mencegah bagi pemangku kepentingan dalam menilai, memilih, dan memilah para WNI yang terindikasi akan diselundupkan sebagai korban perdagangan manusia ke luar negeri;
- (2) Sensitivitas telah dimiliki oleh pemangku kepentingan, namun tetap dilakukan pembiaran karena hanya memahami hak bermigrasi saja, sementara telah mengesampingkan hak melindungi migran dari kejahatan.

Upaya pengetatan pengawasan perbatasan merupakan upaya pencegahan kejahatan penyelundupan korban perdagangan manusia yang memanfaatkan lemahnya pengawasan perbatasan. Tindakan pencegahan kejahatan (Lab, 1992) dilakukan untuk menghilangkan kejahatan sebelum kejadian atau sebelum kegiatan kejahatan berkembang lebih jauh. Pencegahan kejahatan melalui pendekatan pencegahan sekunder merupakan upaya pencegahan terlibat dalam identifikasi awal terhadap orang-orang yang berpotensi melakukan kejahatan dan mengintervensinya (Brantingham dan Faust, 1976). Intervensi dapat dilakukan oleh pemerintah sebagai pengarah/katalisator (Osborne, 1992) dalam menentukan kebijakan dan regulasi pencegahan kejahatan. Salah satu upaya pencegahan kejahatan dapat dilakukan melalui pemolisian.

Pemolisian (Bayley dan Shearing, 1996) adalah suatu upaya mencegah terjadinya kejahatan, menjaga ketertiban dalam rangka menciptakan keamanan masyarakat, yang tidak harus menjadi tugas dan fungsi polisi namun dipelopori oleh masyarakat, pemerintah atau kemitraan masyarakat dan pemerintah. Konsep pemolisian dapat dijadikan landasan dalam pengetatan pengawasan keimigrasian. Melalui

konsep pemolisian berorientasi masalah (*problem oriented policing*), setiap masalah kejahatan dapat diidentifikasi melalui tahapan yang dikenal dengan istilah SARA yaitu *scanning* (memetakan masalah), *analyzing* (analisa masalah), *respons* (tanggapan atau upaya menanggulangi masalah), dan *assesment* (menilai upaya menanggulangi masalah). Selain itu, melalui pemolisian masyarakat (*community policing*) dengan melibatkan masyarakat secara aktif di lingkungan penyebab masalah kejahatan untuk bersama-sama dengan pemangku kepentingan melakukan upaya pencegahan kejahatan. Disamping itu, melalui pemolisian kemitraan (*partnership policing*) diharapkan para pemangku kepentingan melakukan sinergitas untuk membuat kebijakan terpadu dalam menyelesaikan masalah guna upaya pencegahan kejahatan. Tidak kalah pentingnya, pencegahan juga dapat dilakukan melalui pemolisian internasional (*international policing*) dengan melibatkan aparat penegak hukum masing-masing negara perbatasan untuk pertukaran informasi dan mencegah terjadinya kejahatan kejahatan lintas negara.

### Buruh Migran

Buruh migran yang juga dikategorikan sebagai masyarakat rentan adalah orang yang bermigrasi dari daerah asal menuju daerah tujuan untuk bekerja menghasilkan produktifitas, karena daerah asal tidak memiliki peluang lapangan pekerjaan atau berpenghasilan rendah, korban bencana alam, adanya konflik, serta sangat rentan sebagai korban penganiayaan, kekerasan dan perbudakan. Selama proses menghasilkan produktifitas (Suparlan, 1996) terdapat adanya ancaman, gangguan, hambatan dan tantangan yang mengganggu jalannya usaha termasuk mematikan produktifitas. Hal ini diperkuat oleh pendapat Surtees (2003: 102-103) bahwa buruh migran identik dengan kekerasan, penyalahgunaan (penyimpangan), pemalsuan dokumen, dan pemberian informasi yang salah.

Masyarakat rentan/*vulnerable* (Genugten, 1994) yaitu kelompok masyarakat yang berhak memperoleh perlakuan dan perlindungan lebih berkenaan dengan kekhususannya. Kelompok masyarakat yang rentan adalah orang lanjut usia, anak-anak, fakir miskin, wanita hamil, dan penyandang cacat. Masyarakat rentan dikategorikan sebagai berikut: (1) *Refugees* (pengungsi); (2) *Internally Displaced Persons/IDPs* (orang terlantar/pengungsi); (3) *National Minorities* (kelompok minoritas); (4) *Migrant Workers* (buruh migran); (5) *Indigenous Peoples* (orang pribumi/penduduk asli); (6) *Children* (anak); (7) *Women* (perempuan).

Buruh migran dalam konteks hak asasi manusia (UURI No 39, 1999), merupakan bagian kelompok rentan yang berhak memperoleh perlakuan dan perlindungan lebih berkenaan dengan kekhususannya. Kelompok masyarakat yang tergolong rentan adalah orang lanjut usia, anak-anak, fakir miskin, wanita hamil, dan penyandang cacat. Dikatakan rentan karena : (1) mudah terkena penyakit; (2) peka, mudah merasa, dan (3) lemah, mudah dipengaruhi. Kelompok yang lemah ini lazimnya tidak sanggup menolong diri sendiri, sehingga memerlukan bantuan orang lain.

Perempuan migran sebagai pekerja rumah tangga adalah salah satu pekerja yang paling rentan di dunia (*International Labour Conference*, 2004). Sebagian besar wanita bermigrasi dari negara miskin ke negara kaya untuk alasan ekonomi, dan sebagian besar meninggalkan anak-anak mereka di negaranya. Beberapa pekerja rumah tangga dieksploitasi dan mengalami kondisi sebagai perbudakan dan kerja paksa (ILO, 2013). Pekerja rumah tangga seringkali harus bekerja berjam-jam atau bahkan berlebihan kerja (rata-rata, 15-16 jam per hari), tanpa hari libur atau kompensasi lembur, mereka umumnya menerima upah rendah, dan memiliki cakupan asuransi kesehatan yang tidak memadai. Pembantu rumah tangga juga mengalami

pelecehan fisik dan pelecehan seksual dan kekerasan, dan dalam beberapa kasus terjebak dalam situasi di mana mereka secara fisik atau secara hukum dibatasi meninggalkan rumah majikan dengan cara ancaman atau kekerasan yang sebenarnya, atau dengan pemotongan gaji atau dokumen identitas.

Peningkatan migrasi perempuan dengan tujuan bekerja sebagai pembantu rumah tangga berdampak isu negatif (Niriella, 2014), yang rentan terhadap risiko tinggi eksploitasi tenaga kerja, pelecehan seksual dan kekerasan, pemerkosaan, penyiksaan yang menyebabkan cacat atau hilangnya kehidupan mereka. Mereka harus menghadapi berbagai bentuk kesulitan yang tak terduga setelah kedatangan mereka di negara tempat bekerja termasuk upah yang tidak dibayar. Banyak pekerja rumah tangga perempuan adalah ibu-ibu yang memiliki setidaknya satu anak. Anak-anak ini juga rentan terhadap berbagai bentuk kekerasan di dalam atau di luar rumah.

### Migrasi

Migrasi merupakan perpindahan makhluk hidup secara individu maupun kelompok dari daerah asal menuju daerah tujuan dengan harapan untuk mendapatkan kehidupan yang lebih baik. Proses migrasi tidak terlepas dari implikasi perkembangan global. Perkembangan kegiatan migrasi pada era globalisasi tidak hanya dipandang sebagai perpindahan orang saja. Globalisasi menyadarkan manusia bahwa dunia itu satu, dan batas-batas negara hampir tidak dirasakan sekatnya, yang memungkinkan penyebaran manusia ke seluruh permukaan bumi. Cohen (1997) memaknai migrasi transnasional di era global terkait dengan perpindahan warga setempat ke luar negeri (emigrasi), warga asing menuju suatu negara (imigrasi), dan perpindahan warga setempat dari luar negeri menuju negara asalnya (remigrasi).

Globalisasi (Rijken, 2010) telah menekankan ketimpangan pembangunan antar negara yang membutuhkan tenaga kerja asing murah dari pada tenaga kerja lokal yang tidak mau bekerja di sektor tersebut, telah dimanfaatkan oleh calo, agen maupun penyelundupan manusia untuk melakukan kerja paksa guna meraup keuntungan besar tanpa membayar upah, pajak dan iuran jaminan social.<sup>2</sup> Globalisasi telah melahirkan industri migrasi yang mempengaruhi kebijakan negara dan telah melibatkan banyak aktor yang mencari kehidupan di dalamnya (Castles & Miller, dalam Sulistyowati, 2011). Aktor tersebut menjadi agen-agen penting dalam mengorganisir keberlangsungan migrasi seperti perekrut tenaga kerja, calo, biro perjalanan, penerjemah maupun pengacara. Bisnis bank menjadi bagian penting dari industri migrasi dengan memberikan layanan fasilitas transfer untuk mengatur pengiriman remitansi. Selain itu terdapat aktor yang terlibat dalam perdagangan manusia yang menyelundupkan para migran secara ilegal melintasi perbatasan negara.

Migrasi lintas negara atau transnasional (IOM, 2013) merupakan proses perpindahan daerah asal menuju daerah tujuan yang melampaui batas politik/negara ataupun batas administrasi/batas bagian suatu negara untuk mencari peluang kehidupan yang baik dan menyenangkan dengan alasan karena daerah asal berpenghasilan rendah, tidak memiliki peluang lapangan pekerjaan, korban bencana alam, adanya konflik, serta adanya penganiayaan dan kekerasan. Dengan alasan mencari pekerjaan dan penghidupan yang layak maka proses migrasi dijumpai di berbagai belahan dunia yang kelompok masyarakatnya lebih kaya dan makmur dari daerah asalnya. Hampir kebanyakan tempat, pekerja migran mengisi lowongan pekerjaan

rendah, dengan upah rendah, kondisi kerja yang buruk, karena lemahnya perlindungan hukum.

Arus migrasi berlangsung sebagai tanggapan terhadap adanya perbedaan pendapatan yang diharapkan (*expected income*) antara daerah asal dan daerah tujuan (Todaro, 2000). Faktor ekonomi menjadi alasan para migran ingin keluar dari negaranya, dan mencari negara lain untuk penghidupan yang lebih baik dan lapangan pekerjaan yang tidak tersedia di negara asalnya. Faktor lain menjadi pendorong seseorang bermigrasi (Lee dalam Mantra, 2012) diantaranya kesempatan kerja yang terbatas jumlah dan jenisnya, sarana dan prasarana pendidikan yang kurang memadai, fasilitas perumahan dan kondisi lingkungan yang kurang baik. Mencermati kegiatan migrasi dari negara-negara berpenghasilan rendah menunjukkan negara pengirim gagal untuk menyediakan lapangan kerja dan keamanan (Lucas, 2008).

Secara umum para migran yang hendak meninggalkan negara asalnya hanya memiliki pengetahuan yang mendasar tentang negara tujuannya. Informasi-informasi yang hanya sekedarnya tersebut dapat menjadikan dasar yang kuat bagi para migran untuk melakukan migrasi. Padahal negara tujuannya belum tentu seperti apa yang dibayangkan para migran tersebut. Upah yang kecil di negara asal pun akan membuat migran tersebut membayangkan negara tujuannya memiliki upah pekerjaan yang jauh lebih besar, sehingga walaupun tempat asal migran tetap tersedia lapangan pekerjaan, namun migran lebih tertarik pindah ke negara yang memiliki upah lebih besar. Pengusaha yang memiliki bisnis di negara maju lebih memilih memperkerjakan migran ilegal di perusahaan milik mereka, karena upah yang dibayarkan relatif lebih murah jika memperkerjakan migran ilegal, dan bagi migran ilegal upah yang didapatkan jauh lebih besar daripada dinegara asal mereka.

2. Conny Rijken, Book Title "Combating Trafficking in Human Beings for Labour Exploitation", Full title of the project: 'Improving the investigation and prosecution of trafficking in human being (THB) for labour exploitation, identifying problems and best practices', number Project JLS/2009/ISEC/AG/176, Chapter 10 "A Trade Union Perspective on Combating Trafficking and Forced Labour in Europe", by Jeroen Beirnaert, Brussel, 2010, p 471-472

## Kejahatan Lintas Negara.

Suatu kejahatan dapat dikategorikan sebagai kejahatan lintas negara (transnasional) jika kejahatan tersebut melintasi lebih dari satu negara yang melintasi batas-batas teritorial negara, proses kejahatan berupa persiapan, perencanaan, pengarahan dan pengawasan dilakukan di negara lain, dengan melibatkan kelompok organisasi kriminal yang berdampak serius pada negara lain. Hal ini jelas sekali perkembangan kualitas tindak pidana atau kejahatan telah melintasi batas-batas teritorial antara satu negara dan negara lain di dunia, baik dalam satu kawasan maupun berbeda kawasan sudah semakin menghilang, semakin mempertinggi tingkat kesulitan kerjasama antarnegara dalam upaya pencegahan dan pemberantasannya terutama jika dalam tindak pidana tersebut melibatkan warga negara asing (Bassiouni, 1986, Mueller, 1998; Parthiana, 2003, Romli, 2006; Wagley, 2006).

Terdapat tujuh kejahatan lintas negara yang sudah diratifikasi (UNTOC, 2000; UURI No 5, 2009), yaitu : (1) pencucian uang; (2) korupsi; (3) perdagangan gelap tanaman dan satwa liar yang dilindungi; (4) kejahatan terhadap benda seni budaya (*cultural property*); (5) perdagangan manusia; (6) penyelundupan migran; serta (7) produksi dan perdagangan gelap senjata api.

### a. Penyelundupan Manusia.

Penyelundupan manusia identik dengan penyelundupan migran yaitu suatu perbuatan atau kegiatan dimasukkannya seseorang maupun kelompok orang secara ilegal ke dalam suatu negara yang orang tersebut bukan merupakan warga negara atau penduduk tetapnya, baik secara terorganisasi maupun tidak terorganisasi, yang tidak memiliki hak secara sah untuk memasuki wilayah Indonesia atau keluar wilayah Indonesia dan/atau masuk wilayah negara lain

yang orang tersebut tidak memiliki hak untuk memasuki wilayah tersebut secara sah, baik dengan menggunakan dokumen sah maupun dokumen palsu, atau tanpa menggunakan dokumen perjalanan, baik melalui pemeriksaan imigrasi maupun tidak, dengan tujuan untuk mendapatkan keuntungan finansial atau material lainnya yang melibatkan pelaku kejahatan sebagai agen, fasilitator, *tekong*, atau juga *broker* yang tergabung dalam sindikat internasional.

Indonesia sebagai negara transit, telah memberikan saluran hak melindungi migran dari kejahatan bagi manusia perahu yang berasal dari negara konflik (Irak, Afghanistan) yang akan mencari suaka politik menuju negara Australia. Berbagai upaya yang dilakukan para pemangku kepentingan (Imigrasi, Polri, dll) untuk menyelamatkan manusia perahu tersebut. Yang perlu digarisbawahi disini adalah Indonesia telah melindungi korban penyelundup migran asing menuju teritorial Indonesia. Bagaimana peran pemangku kepentingan terhadap warga Indonesia sendiri yang menyelundupkan ke negara tetangga untuk tujuan bekerja? Mengapa Indonesia membuat masalah baru bagi negara penerima penyelundup warga Indonesia? Pertanyaan besar inilah yang menjadi tantangan dan ancaman bagi Indonesia di wilayah perbatasan. Indonesia tidak hanya berkonsentrasi melindungi manusia perahu warga asing, tetapi harus lebih mengedepankan hak melindungi warga Indonesia sendiri yang akan menjadi korban penyelundupan manusia ke luar negeri untuk di eksploitasi.

Penyelundupan manusia (Ebbe, 2008; UURI No 6, 2011) merupakan suatu perbuatan yang bertujuan mencari keuntungan, baik secara langsung maupun tidak langsung, untuk diri sendiri atau untuk orang lain yang membawa seseorang atau kelompok orang, baik secara terorganisasi maupun tidak terorganisasi, atau memerintahkan orang lain untuk membawa



seseorang atau kelompok orang, baik secara terorganisasi maupun tidak terorganisasi, yang tidak memiliki hak secara sah untuk memasuki wilayah Indonesia atau keluar wilayah Indonesia dan/atau masuk wilayah negara lain yang orang tersebut tidak memiliki hak untuk memasuki wilayah tersebut secara sah, baik dengan menggunakan dokumen sah maupun dokumen palsu, atau tanpa menggunakan dokumen perjalanan, baik melalui pemeriksaan imigrasi maupun tidak. Beberapa negara terlibat dalam teroris internasional dan perdagangan manusia, salah satunya dengan cara menyelundupan manusia untuk dieksploitasi. Penyelundupan manusia yang melewati batas suatu negara dianggap seperti kejahatan yang menentang pemerintahan di negara asal dan negara tujuan, berbeda dengan perdagangan manusia yang menentang dirinya sendiri untuk hidup bebas. Dikatakan menentang pemerintahan adalah karena menentang hukum yang berlaku di negara asal dan negara tujuan.

Penyelundupan migran (GAATW, 2011) merupakan kegiatan dimasukkannya seseorang secara ilegal ke dalam suatu negara yang orang tersebut bukan merupakan warga negara atau penduduk tetapnya, dengan tujuan untuk mendapatkan keuntungan finansial atau material lainnya yang melibatkan pelaku kejahatan sebagai agen, fasilitator, *tekong*, atau juga *broker* yang tergabung dalam sindikat internasional. Pelaku kejahatan penyelundupan manusia yang berada di negara asal berkomunikasi dan berkoordinasi dengan baik kepada pelaku kejahatan penyelundupan manusia yang berada di negara transit maupun negara tujuan. Mereka telah dibayar oleh korban (*participating victim*) untuk melanggar batas suatu negara dan memasukkan ke negara yang bukan merupakan penduduk tetapnya tidak sesuai dengan hukum yang berlaku.

Darisudut pandang individu, penyelundupan manusia sangat berisiko, menggunakan biaya

yang mahal, dan keuntungan yang tidak pasti. Ide tersebut adalah kondisi dimana para migran membuat keputusan rasional yang berbasis pengetahuan umum dengan menggunakan jalur ilegal. Pilihan mengapa menggunakan jalur ilegal atau jalur tidak resmi (Nieuwenhuys dan Pecoud, 2007) karena jika ingin menggunakan jalur yang legal atau jalur resmi mereka harus memakai dokumen yang tidak dengan mudahnya bisa didapatkan atau dokumen mereka terlanjur hilang akibat perang atau sebagainya.<sup>3</sup> Karena latar belakang ekonomi, akan membuat keinginan mereka bermigrasi ke negara lain bertambah kuat. Masyarakat kelas bawah di perdaya untuk diselundupkan agar dapat menghidupi kebutuhan sehari-hari dari masyarakat kelas atas.

Pada umumnya penyelundupan manusia dipahami sebagai usaha untuk mendapatkan keuntungan finansial atau material secara langsung maupun tidak langsung. Korban yang akan diselundupkan secara sadar mengikuti proses penyelundupan termasuk dengan segala konsekuensinya. Terdapat pula peran aktif dari manusia yang akan diselundupkan itu sendiri dengan membeli jasa penyelundupan dari pelaku penyelundupan manusia.

## b. Perdagangan Manusia.

Perbedaan mendasar antara perdagangan manusia dengan penyelundupan manusia bahwa perdagangan manusia tidak selalu memerlukan penyeberangan perbatasan ilegal, dan kejahatannya tidak selalu melintasi negara karena bisa terjadi di dalam negara sendiri. Sedangkan penyelundupan manusia selalu melibatkan perbatasan ilegal suatu negara dan selalu melibatkan lebih dari satu negara. Perdagangan manusia dapat dikategorikan kejahatan lintas negara apabila melibatkan lebih dari satu negara melalui penyelundupan manusia.

3. Celine Nieuwenhuys dan Antoine Pecoud, "Human Trafficking, Information Campaigns, and Strategies of Migration Control", Sage, American Behavioral Scientist, 2007, hal 1685-1686

Hal tersebut selaras dengan pemahaman Perserikatan Bangsa-Bangsa/PBB (2004) tentang penyelundupan migran yaitu suatu proses pengadaan, untuk mendapatkan, secara langsung atau tidak langsung, suatu keuntungan finansial atau material lainnya, dari masuknya seseorang maupun kelompok orang secara ilegal ke dalam negara pihak dari mana orang tersebut bukan warga negara atau penduduk tetap.

Konvensi PBB tersebut telah diratifikasi oleh Indonesia dengan disahkan Undang-Undang Keimigrasian (2011) terkait penyelundupan manusia. Sementara itu, PBB (2005) memahamkan perdagangan manusia sebagai proses perekrutan, pengangkutan, pemindahan, pengiriman, penampungan atau penerimaan orang, dengan cara ancaman atau penggunaan kekerasan atau bentuk-bentuk pemaksaan, dari penculikan, penipuan, penyalahgunaan kekuasaan atau posisi rentan atau memberi atau menerima pembayaran atau keuntungan untuk mencapai persetujuan dari seseorang yang memiliki kekuasaan atas orang lain, untuk tujuan eksploitasi yaitu eksploitasi untuk melacurkan orang lain atau bentuk lain dari eksploitasi seksual, kerja atau jasa, perbudakan atau praktek-praktek serupa perbudakan, penghambaan atau pengambilan organ tubuh.<sup>4</sup>

Indonesia telah meratifikasi Konvensi PBB tersebut dengan diterbitkan Undang-Undang RI Nomor 21 tahun 2007 tentang perdagangan manusia. Pemahaman kejahatan perdagangan manusia adalah setiap tindakan atau serangkaian tindakan yang memenuhi unsur-unsur tindak pidana seperti tindakan perekrutan, pengangkutan, penampungan, pengiriman, pemindahan, atau penerimaan seseorang dengan ancaman kekerasan, penggunaan kekerasan, penculikan, penyekapan, pemalsuan, penipuan,

penyalahgunaan kekuasaan atau posisi rentan, penjeratan utang atau memberi bayaran atau manfaat, sehingga memperoleh persetujuan dari orang yang memegang kendali atas orang lain tersebut, baik yang dilakukan di dalam negara maupun antar negara, untuk tujuan eksploitasi atau mengakibatkan orang tereksploitasi. Yang dimaksud dengan eksploitasi tersebut adalah suatu tindakan dengan atau tanpa persetujuan korban yang meliputi kerja atau pelayanan paksa, perbudakan atau praktik serupa perbudakan, penindasan, pemerasan, pemanfaatan fisik, seksual, organ reproduksi, atau secara melawan hukum memindahkan atau mentransplantasi organ dan/atau jaringan tubuh atau memanfaatkan tenaga atau kemampuan seseorang oleh pihak lain untuk mendapatkan keuntungan baik materiil maupun immaterial. Kata kuncinya perdagangan manusia adalah adanya orang yang diperdagangkan untuk tujuan eksploitasi atau mengakibatkan orang tereksploitasi. Perdagangan manusia tidak hanya dilakukan di dalam negeri, tetapi juga bisa melibatkan lintas negara. Makna dari memperoleh persetujuan dari orang yang memegang kendali atas orang lain dipahami bahwa adanya sindikat maupun agen yang ditunjuk sebagai sindikat dalam proses mengeksploitasi orang. Sindikat tersebut akan mendapatkan keuntungan, sementara orang yang dieksploitasi menjadi korban. Dari ratifikasi Konvensi PBB tersebut, menunjukkan bahwa Indonesia sangat serius dalam memerangi kejahatan perdagangan manusia. Wujud aturannya sudah jelas, tinggal menindaklanjuti implementasinya.

Resolusi Majelis Umum PBB (2000) telah memasukkan tindak pidana perdagangan manusia (TPPO) sebagai kejahatan lintas negara yang terorganisir (*trans-national organized crime/TNOC*) karena: (1) dilakukan di lebih dari satu negara; (2) dilakukan di satu negara namun bagian penting seperti persiapan, perencanaan, pengarahan dan pengendalian dilakukan di

4. United Nation Convention Against Transnational Organized Crime (UNTOC), "Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children", The Trafficking Protocol, Article No. 3 (a), 14 September 2005

negara lain; (3) dilakukan di satu negara tetapi melibatkan kelompok kriminal yang terlibat dalam kegiatan kriminal di lebih dari satu negara; dan (4) dilaksanakan di satu negara tetapi berdampak pada negara lain. Hal ini akan mendorong pemerintah Indonesia maupun negara mitra dalam memerangi kejahatan perdagangan manusia. Berdasarkan hasil penelitian dari *United State Department of Justice* (2002) bahwa Indonesia merupakan salah satu *source country* bagi orang yang diperdagangkan terutama perempuan dan anak-anak yang dieksploitasi untuk menjadi buruh/pekerja pada negara tujuan yaitu Hongkong, Singapura, Taiwan, Malaysia, Brunei, dan negara-negara Timur Tengah.

### Keamanan Perbatasan

Keamanan perbatasan terkait penyelundupan korban perdagangan manusia berhubungan erat dengan kontrol imigrasi dan kontrol perbatasan. Perbatasan identik dengan kedaulatan yang memiliki dua fungsi pokok dalam negara yaitu fungsi pertahanan negara menjadi domain militer dan fungsi keamanan negara bukan domain militer (Jailly, 2012).<sup>5</sup> Proses migrasi menjadi tanggung jawab pengawasan perbatasan. Adanya pendapat yang berbeda terhadap keamanan perbatasan antara kontrol perbatasan dan kontrol imigrasi (Coleman, 2012).<sup>6</sup> Pelaksanaan kontrol imigrasi yang diperankan oleh pranata imigrasi sebagai upaya tanggung jawab penegakan hukum keimigrasian. Sementara pelaksanaan kontrol perbatasan yang diemban dari berbagai kerjasama pranata semisal bea cukai, polisi, perhubungan, maritime dan lain-lain merupakan bagian penting guna mewujudkan keamanan perbatasan. Keamanan

perbatasan tidak hanya berhubungan dengan kontrol imigrasi saja, namun ada beberapa kontrol perbatasan lainnya yang perlu mendapatkan perhatian. Misalnya, ancaman kejahatan lintas negara, batas territorial, segala bentuk mobilitas merupakan bagian dari keamanan perbatasan yang memerlukan kerjasama (Casey, 2011; Andreas dan Snyder, 2000; Cresswell, 2006). Dalam hal ini, dihadapkan kemampuan negara untuk melumpuhkan ancaman perbatasan tidak spesifik melalui upaya konvensional saja, tetapi juga memerlukan upaya kontemporer termasuk melibatkan pengawasan masyarakat.

Kontrol imigrasi dan kontrol perbatasan menjadi bidang penting dari kebijakan terkait dengan evolusi hak migrasi internasional. Pengawasan perbatasan melalui pengendalian eksternal disertai dengan pengendalian internal dimaksudkan untuk mengidentifikasi migrasi tenaga kerja secara legal, ilegal, semi legal, dan pura-pura legal. Akses migran untuk kesejahteraan dan pelayanan sosial juga digunakan untuk memeriksa status hukum migran. Status hukum sebagai langkah pengawasan (termasuk kamera di ruang publik, pemeriksaan identitas, pemeriksaan badan, penggunaan data biometrik) yang berlaku untuk semua warga negara dan telah menyebabkan gangguan dalam kehidupan pribadi migran. Setelah migran ilegal, semi legal, dan pura-pura legal telah diidentifikasi, mereka mungkin akan dikenakan penahanan dan pengusiran. Hal ini sangat berharga dalam menegakkan pengawasan perbatasan dan bukan sebagai penghalangan hak pribadi untuk bermigrasi (Schuster, 2004; Cohen, 2005).

Cara lain untuk mengendalikan migrasi terletak pada kerjasama antar negara. Negara pengirim sering membenci cara warganya bermigrasi secara illegal. Namun negara tujuan telah memberlakukan penegakan hukum terkait illegal migran. Sebagai kontribusi bersama antara negara pengirim dan negara penerima

5. Emmanuel Brunet-Jailly, *A Companion to Border Studies: Securing Borders in Europe and North America*, Edited by Thomas M. Wilson and Hastings Donnan, First Edition, Published by Blackwell Publishing Ltd, ISBN 978-1-4051-9893-6, UK, 2012, p. 101-103

6. Mathew Coleman, *A Companion to Border Studies: From Border Policing to Internal Immigration Control in the United States*, Edited by Thomas M. Wilson and Hastings Donnan, First Edition, Published by Blackwell Publishing Ltd, ISBN 978-1-4051-9893-6, UK, 2012, p. 431-433

dalam menghentikan migran bermasalah, maka dilakukan kerjasama dalam mengontrol perbatasan masing-masing. Pengawasan perbatasan dalam pengetatan kebijakan imigrasi merupakan kebutuhan utama dalam menciptakan keamanan perbatasan. Mengontrol migrasi memang mahal, baik bagi negara pengirim dan negara penerima (Martin, 2003). Biaya yang dikeluarkan untuk pengendalian perbatasan terhadap migran illegal tidaklah sedikit, seperti menuntut, menahan, mendeportasi migran tidak berdokumen, melakukan inspeksi tenaga kerja dan menerapkan sanksi pada pengusaha. Investasi dalam mengontrol migrasi sangat kontras dengan efektivitas biaya yang dikeluarkan untuk mengukur efek jera terhadap para calon migran.

Sulitnya kemampuan negara mengendalikan migrasi, alasannya disebabkan adanya kelompok-kelompok lobi, seperti pengusaha yang menyebabkan hambatan dalam negeri pada pemerintah untuk memungkinkan migrasi karena alasan pasar tenaga kerja, untuk menghormati hak-hak dasar rakyat (Hollifield, 1992). Alasan tersebut tidak bisa dijadikan sandaran utama. Negara saat ini lebih mampu mengendalikan migrasi dari sebelumnya dan negara tidak boleh ketergantungan mitos terkait hak untuk mobilitas maupun tuntutan hak dasar rakyat (Joppke, 1998).

## Pemolisian

Pemolisian dilakukan tidak untuk melawan kejahatan, tetapi mencari dan melenyapkan sumber kejahatan. Pemolisian merupakan produk saling mempengaruhi antara masyarakat dan pemangku kepentingan (*stakeholders*) dalam mengayomi, melindungi, melayani masyarakat dan anggota-anggotanya dari tindakan-tindakan kejahatan yang merusak, dan menegakkan hukum yang berlaku dalam masyarakat tersebut, sehingga keteraturan sosial dapat terwujud dan kesejahteraan hidup masyarakat dapat terjamin

dan berkembang, yang merupakan kebutuhan dasar manusia dalam menciptakan rasa aman, bebas dari tekanan, bahaya, gangguan, kekawatiran serta adanya jaminan terlindungi yang tidak meragukan dan tidak mengandung resiko.

Hal terpenting dari pemolisian (Spitzer, 1987; Bayley dan Shearing, 1996; Shearing dalam Reiner, 2000; Dwilaksana dalam Susilo, 2006) tidak secara eksklusif berbicara tentang "polisi" yang berseragam, dipekerjakan, dibayar menurut ketentuan pemerintah, namun yang lebih penting pemolisian adalah suatu upaya mencegah terjadinya kejahatan, menjaga ketertiban dalam rangka menciptakan keamanan masyarakat, yang dipelopori masyarakat, pemerintah atau kemitraan masyarakat dan pemerintah.<sup>7</sup> Polisi bentukan pemerintah lebih identic dengan adat dibayar untuk melakukan pemolisian. Sementara polisi bentukan masyarakat tercipta atas kesadaran melakukan kegiatan pemolisiannya. Ada pula polisi bentukan masyarakat yang digaji dalam bentuk agen keamanan swasta untuk mencegah kejahatan di masyarakat. Kegiatan pemolisian tidak hanya dibebankan sebagai tanggung jawab pemerintah melalui anggota polisinya, namun merupakan tanggung jawab bersama antara masyarakat dan pemerintah. Pemerintah tidak mampu menjangkau terciptanya keteraturan social masyarakat di wilayah pelosok, karena keterbatasan anggota polisi. Namun pemerintah memberikan saluran yang tepat bagi masyarakat untuk menginformasikan maupun melaporkan kejadian kejahatan di lingkungannya kepada polisi.

Konsep pemolisian tidak lepas dari fungsi polisi. Masyarakat menginginkan polisi yang dipercaya rakyat, memiliki kejujuran dan integritas (Sindhunata, 1999). Fungsi polisi (Suparlan, 1996 dalam Susilo, 2006) dalam

7. David H. Bayley and Clifford D. Shearing, "The Future of Policing", *Published by Law & Society Review*, Volume 30, Number 3, New York, 1996, pp. 585-586

persepektif individu, masyarakat dan negara adalah : (1) menegakkan hukum, dan bersamaan dengan itu menegakkan keadilan sesuai dengan hukum yang berlaku, yaitu menegakkan keadilan dalam konflik kepentingan yang dihasilkan antara individu, masyarakat dan negara (yang diwakili pemerintah) dan antar individu serta antar masyarakat; (2) memerangi kejahatan yang mengganggu dan merugikan masyarakat, warga masyarakat dan negara; dan (3) mengayomi warga masyarakat, dan negara dari ancaman dan tindak kejahatan yang mengganggu dan merugikan.

Polisi dalam melaksanakan pemolisiannya, dapat menggunakan diskresinya selama masih dalam koridor aturan hukum. Tindakan diskresi oleh polisi diambil untuk melakukan tindakan hukum dengan tujuan kepentingan umum. Diskresi yang dilaksanakan oleh petugas kepolisian dalam melaksanakan pemolisian adalah diskresi birokrasi maupun diskresi perorangan (Dwilaksana, 2005). Diskresi birokrasi adalah kebijakan yang diambil pimpinan birokrasi untuk melakukan tindakan diskresi yang menjadi acuan atau pedoman bagi bawahannya dengan menjabarkan dan menjadikan kesepakatan dalam melaksanakan pemolisian. Diskresi perorangan adalah tindakan yang diputuskan oleh petugas polisi dalam menangani suatu pelanggaran hukum dan penyimpang aturan. Batasan tindakan diskresi: (1) tidak bertentangan dengan suatu aturan hukum; (2) selaras dengan kewajiban hukum yang mengharuskan dilakukannya tindakan jabatan; (3) tindakan itu harus patut dan masuk akal dan termasuk dalam lingkungan jabatannya; (4) atas pertimbangan yang layak berdasarkan keadaan memaksa; dan (5) menghormati hak asasi manusia.

Konsep pemolisian kontemporer dapat dijadikan landasan dalam pengawasan keamanan di wilayah perbatasan lintas negara. Beberapa model tersebut yaitu pemolisian berorientasi

masalah (*problem oriented policing*), pemolisian masyarakat (*community policing*), pemolisian kemitraan (*partnership policing*), dan pemolisian internasional (*international policing*). Lemahnya pengawasan keamanan terkait lalu lintas orang dan barang di wilayah perbatasan lintas negara, seringkali menjadi penyebab terjadinya penyelundupan orang dan barang. Sindikat penyelundupan korban perdagangan manusia, telah memanfaatkan lemahnya pengawasan di wilayah perbatasan. Fungsi keamanan terhadap lalu lintas buruh migran Indonesia ke luar negeri yang terindikasi akan diselundupkan sebagai korban perdagangan manusia di wilayah perbatasan, merupakan tanggung jawab bersama antara para pemangku kepentingan dan masyarakat.

#### a. Pemolisian Berorientasi Masalah (*problem oriented policing*).

Pemolisian berorientasi masalah (*Problem-Oriented Policing/POP*) merupakan kegiatan untuk meniadakan kejahatan dengan mengedepankan pencegahan (*pre-emptif, preventif*) untuk mencari dan menghilangkan akar masalah kejahatan dari pada menindak para pelaku kejahatan (*represif*). POP diperkenalkan pertama kali oleh Herman Goldstein (1979) bahwa kebanyakan polisi di Amerika dalam menyelesaikan masalah melalui caranya (*means*) tidak melalui pendekatan kepada tujuan (*goals*) sehingga memahami penyebab masalahnya. POP adalah sebuah pemolisian yang berorientasi pada pemecahan masalah-masalah masyarakat.

Dalam memecahkan masalah masyarakat (Weisburd, Hinkle dan Eck, 2007), POP menggunakan prosedur empat tahap (terkenal dengan istilah SARA) dalam yaitu: (1) *Scanning* (pemetaan permasalahan): mengidentifikasi masalah dan memprioritaskan mereka menggabungkan masukan masyarakat; (2) *Analyzing* (analisa terhadap masalah):

mempelajari informasi tentang pelaku, korban, dan lokasi kejahatan; (3) *Respons* (tanggapan atau upaya penanggulangan masalah): Menerapkan strategi yang membahas karakter kronis masalah prioritas dengan berpikir “di luar kotak” taktik penegakan polisi tradisional dan menggunakan sumber daya baru yang dikembangkan untuk mendukung upaya pemecahan masalah; dan (4) *Assesment* (penilaian terhadap upaya yang dilakukan, efektif atau tidak, atau malah menimbulkan permasalahan baru): mengevaluasi efektivitas strategi melalui penilaian diri untuk menentukan seberapa baik rencana tersebut telah dilakukan dan apa yang baik yang telah dicapai.<sup>8</sup>

Empat tahap prosedur POP yaitu SARA telah dikembangkan oleh U.S. Department of Justice (2012) dalam rangka pemecahan masalah kejahatan. *Scanning* (pemindaian), kegiatan mengidentifikasi dan memprioritaskan masalah. Tujuan pemindaian untuk mengidentifikasi dasar masalah, menentukan sifat masalah, menentukan ruang lingkup keseriusan masalah, dan menetapkan langkah-langkah dasar. Masalah dapat dianggap sebagai kejadian serupa dalam cara menangani yang menjadi perhatian polisi dan masyarakat. Masalah bisa menjadi jenis perilaku, tempat, seseorang atau beberapa orang, kejadian khusus, atau merupakan kombinasi. Polisi, dengan masukan dari masyarakat, harus mengidentifikasi dan memprioritaskan masalah.

*Analysis* (analisis), kegiatan meneliti terhadap apa yang diketahui tentang masalah serta merupakan jantung dari proses pemecahan masalah. Tujuan dari analisis untuk mengembangkan pemahaman tentang dinamika masalah, mengembangkan pemahaman tentang batas tanggapan saat ini, membangun hubungan, dan mengembangkan pemahaman tentang sebab dan akibat. Sebagai bagian dari tahap analisis,

penting untuk mengetahui sebanyak mungkin tentang setiap aspek dari segitiga kejahatan dengan menanyakan siapa, apa, kapan, di mana, bagaimana, mengapa, dan bukan tentang mengapa korban, pelaku, dan lokasi kejahatan.

*Response* (tanggapan), kegiatan melibatkan pengembangan dan menerapkan strategi implementasi untuk mengatasi masalah yang diidentifikasi dengan mencari tanggapan strategis secara luas dan tanpa hambatan. Tanggapan harus mengikuti secara logis dari pengetahuan yang dipelajari selama analisis dan harus disesuaikan dengan masalah tertentu. Tujuan dari respon harus benar-benar menghilangkan dan mengurangi masalah secara substansial, serta mengurangi jumlah kerugian yang disebabkan oleh masalah.

*Assessment* (penilaian), kegiatan mengevaluasi keberhasilan terhadap tanggapan. Penilaian mencoba untuk menentukan apakah strategi respon telah sukses menurunkan masalah. Informasi ini tidak hanya membantu upaya saat ini tetapi juga mengumpulkan data untuk membangun pengetahuan di masa depan. Strategi dan program dapat dinilai melalui proses, hasil ataupun keduanya. Jika tanggapan tidak efektif diterapkan, maka informasi yang dikumpulkan selama analisis harus ditinjau ulang. Informasi baru mungkin harus dikumpulkan sebelum solusi baru dapat dikembangkan dan diuji.

## b. Pemolisian Masyarakat (*community policing*).

Pada era kontemporer, titik terkuat dalam pemolisian masyarakat adalah dirasakannya peningkatan komunikasi dan interaksi yang lebih baik antara masyarakat dengan pejabat publik termasuk polisi. Komunikasi yang baik akan berdampak hubungan yang baik dalam terciptanya jaringan di antara warga, petugas, dan penyedia layanan lainnya untuk memecahkan

8. Weisburd, Hinkle and Eck, "The Effects of Problem Oriented Policing On Crime and Disorder", National Institute of Justice, 2007. [http://db.c2admin.org/doc-pdf/Weisburd\\_POP\\_review.pdf](http://db.c2admin.org/doc-pdf/Weisburd_POP_review.pdf), diakses tanggal 27 September 2015

masalah. Kejahatan dan kualitas masalah kehidupan dapat diatasi dengan baik melalui pengembangan kemitraan warga dan pejabat publik termasuk polisi yang diberdayakan untuk bekerja sama dalam memecahkan masalah kejahatan.

Friedmann (1998) merumuskan konsep *community policing* sebagai sebuah kebijaksanaan dan strategi yang bertujuan untuk memperoleh hasil yang lebih efektif dan efisien dalam mengendalikan kejahatan, mengurangi rasa takut atas ancaman kejahatan (*fear of crime*), memperbaiki kualitas kesejahteraan hidup, meningkatkan perbaikan pelayanan polisi dan legitimasi melalui kemandirian proaktif berlandaskan pada sumber daya komunitas masyarakat yang mencari upaya untuk merubah kondisi-kondisi yang menyebabkan adanya kejahatan.<sup>9</sup> *Community policing* mengakui adanya sebuah kebutuhan untuk akuntabilitas dari polisi, peran serta yang lebih besar dari masyarakat dalam pengambilan keputusan dan kepedulian yang lebih besar terhadap hak-hak sipil dan kebebasan.

*Community policing* (USDJ, 2012) memberikan definisi sebagai filosofi organisasi, yang bercirikan pada pelayanan polisi seutuhnya, personalisasi pelayanan, dan desentralisasi dimana anggota ditempatkan secara tetap pada setiap komunitas. *Community policing* sebagai cara ataupun gaya pemolisian di mana polisi bekerja sama dengan masyarakat setempat (tempat ia bertugas) untuk mengidentifikasi, menyelesaikan masalah-masalah sosial dalam masyarakat dan polisi sebagai katalisator yang mendukung masyarakat untuk membangun dan menjaga keamanan di lingkungannya (Trojanowicz, 1998; Rahardjo, 2001; Meliala, 1999; Bayley 1988). Kesuksesan dari *community policing* bukan dalam menekan angka kejahatan tetapi ukurannya adalah manakala kejahatan

tidak terjadi (Rahardjo, 2001). *Community policing* juga dijadikan dasar pada usaha bersama antara masyarakat dengan kepolisian dalam menyelesaikan berbagai masalah yang ada dalam masyarakat setempat yang dilakukan sesuai dengan kebutuhan masyarakatnya dalam meningkatkan keamanan dan kualitas hidupnya. Kegiatan-kegiatan yang dilakukan dalam *community policing* dalam bentuk bimbingan dan pendidikan masyarakat tanpa paksaan baik melalui perorangan atau kelompok untuk menumbuhkembangkan kemampuannya dalam menciptakan dan menjaga keamanan di lingkungannya.

Konsep *community policing* terkait dengan tugas polisi di wilayah perbatasan, mampu melibatkan masyarakat secara aktif dalam upaya pencegahan kejahatan penyelundupan korban perdagangan manusia termasuk menentukan indikasi pelaku dan korban kejahatan. Dalam tugas pemolisian tersebut polisi senantiasa berupaya menjaga dan meningkatkan kepercayaan masyarakat atas kinerjanya melalui kecepatan penanganan aduan atau laporan dari masyarakat (*response time*), selain itu juga berupaya dekat dan mengetahui apa yang dibutuhkan masyarakatnya yang berkaitan dengan masalah keamanan. Dan diharapkan polisi dapat menjadi simbol persahabatan dengan masyarakatnya.

### c. Pemolisian Kemitraan (*partnership policing*).

Pemolisian kemitraan merupakan bentuk pengakuan semua lembaga pemerintah untuk berpartisipasi dan bekerja bersama-sama dalam memberikan kontribusi terhadap pencegahan dan memberantas kejahatan. Pendekatan pemolisian kemitraan (Oppler, 1997) menekankan prinsip-prinsip dalam menciptakan kemitraan yang sukses yaitu : (1) adanya pemerataan kekuasaan dari sebuah lembaga untuk tidak memaksakan pandangan, prioritas dan tujuan pada orang lain; (2) adanya kepercayaan yang menjadi komponen

9. Friedman R, "Community Policing: Comparative and Prospect", diterjemahkan dan disadur oleh Kunarto, Cipta Manunggal, Jakarta, 1998

penting dalam kemitraan yang efektif dalam semua hubungan manusia yang dibangun atas dasar saling percaya, kejujuran dan berbagi informasi serta pandangan; dan (3) adanya faktor fundamental keterlibatan pemerintah daerah dalam keberhasilan penerapan pendekatan kemitraan.<sup>10</sup>

Sasaran pemolisian kemitraan (Curtisinger, 1992) yaitu mengembangkan kemitraan dengan masyarakat, pemerintah, departemen, lembaga-lembaga pelayanan, dan sistem peradilan pidana, dengan pengelompokan sebagai berikut: (1) merujuk pada layanan agen yang tepat manakala tidak dilayani oleh aparat kepolisian; (2) memaksimalkan komunikasi dan koordinasi dengan sistem peradilan pidana dan lembaga penegak hukum lainnya; (3) memaksimalkan komunikasi dan koordinasi dengan Pemerintah Kota; (4) memaksimalkan komunikasi dan koordinasi dengan lembaga-lembaga pelayanan lainnya; (5) memaksimalkan komunikasi dan koordinasi dengan lingkungan dan organisasi lingkungan; (6) meningkatkan komunikasi dan koordinasi dengan bisnis swasta dan perwakilan keamanan; (7) memaksimalkan komunikasi dan koordinasi antara semua unit kepolisian. Masyarakat dan para pemimpinnya harus terlibat dalam menentukan kebutuhan pemolisian lokal, gaya kerja polisi yang akan efektif dan tepat, serta bentuk-bentuk yang diinginkan atau tidak diinginkan dari intervensi polisi.

Oleh karena itu, pemolisian kemitraan dapat didefinisikan sebagai pemolisian terhadap peran kepemimpinan proaktif dalam membawa kelompok masyarakat yang berbeda seperti masyarakat, pejabat terpilih, pemerintah dan lembaga-lembaga lain bersama-sama untuk fokus pada kejahatan dan masalah gangguan masyarakat. Pemolisian kemitraan dikembangkan ketika model paternalisme polisi

yang tertanam dalam pemolisian masyarakat, berkembang menjadi konsep baru dari agen independen untuk bekerja sama dalam kemitraan dengan struktur formal. Bentuk pemolisian ideal yaitu pendekatan multi-lembaga dimana polisi, masyarakat, pejabat terpilih, pemerintah dan lembaga-lembaga lain bekerja dalam kemitraan untuk mengatasi kejahatan dan keselamatan masyarakat.

#### d. Pemolisian Internasional (*international policing*).

Polisi dalam konsep tugas pemolisian internasional adalah segala usaha atau upaya untuk memelihara keamanan, pencegahan dan penanggulangan kejahatan lintas negara, melalui pengawasan dan tindakan untuk memberikan sanksi atau ancaman hukum. Pemolisian internasional (Garmire dalam Steadman, 1972; Mathieu Deflem, 2007) mengacu pada praktek polisi yang melibatkan warga negara atau yurisdiksi lebih dari satu bangsa, atas kekhawatiran dan ancaman terhadap kejahatan lintas negara yang menjadi lingkup tugas kepolisian internasional, dalam rangka pengendalian kejahatan dan pemeliharaan ketertiban dalam konteks negara-bangsa.

Pemolisian internasional (*international policing*) merupakan bagian dari konteks hubungan internasional. Hubungan internasional lazimnya dikenal dengan hubungan dan kerjasama antar bangsa (Kusumaatmadja, 2013) yang mutlak diperlukan, karena tidak ada satu negarapun di dunia yang tidak bergantung kepada negara lain. Hubungan antara bangsa dipengaruhi oleh lima faktor yaitu : (1) menciptakan hidup berdampingan secara damai; (2) mengembangkan penyelesaian masalah secara damai dan diplomasi; (3) membangun solidaritas dan saling menghormati antar bangsa; (4) berpartisipasi dalam melaksanakan ketertiban dunia; dan 5) menjamin kelangsungan hidup bangsa dan negara di tengah bangsa-bangsa

10. Sarah Oppler, "Partners Against Crime : From Community to Partnership Policing", Contract Researcher, Crime and Policing Project, Institute for Security Studies, Afrika, Occasional Paper No 16, March 1997, hal 5-6



lain. Dalam praktek hubungan internasional ditentukan oleh kebijakan luar negeri suatu negara. Hal ini menyebabkan terjadinya hubungan yang tetap dan terus menerus antar bangsa yang menumbuhkan kesadaran untuk memelihara dan mengatur hubungan tersebut. Karena bersifat timbal balik maka ada kepentingan bersama untuk memelihara dan mengatur hubungan yang bermanfaat. Oleh karena itu pola hubungan antar bangsa atau negara perlu hubungan yang sederajat saling menghargai.

Tugas polisi dalam pemolisian internasional dituntut memahami instrumen tentang hubungan internasional, kebijakan luar negeri dan perjanjian internasional. Instrumen ini sebagai rujukan dalam meningkatkan kerjasama pemolisian dalam menyusun strategi pencegahan kejahatan. Strategi yang dirumuskan menjadi kepentingan bersama untuk memelihara dan mengatur hubungan yang bermanfaat. Hal ini seiring dengan pendapat Deflem (2007) bahwa kepolisian transnasional melibatkan tindakan polisi yang berorientasi pada warga negara asing dalam yurisdiksi organisasi kepolisian sendiri atau bekerja sama dalam bidang investigasi dan intelijen terhadap warga negara dan orang asing yang berada di luar negeri. Kerjasama polisi internasional melibatkan berbagai jenis kolaborasi antara lembaga kepolisian dari berbagai negara untuk membentuk serikat bilateral atau multilateral dan perjanjian kerjasama. Fungsi kooperatif tersebut dapat mencakup tugas-tugas penegakan investigasi, seperti operasi gabungan untuk melacak buronan internasional, serta bantuan internasional dalam metode dan organisasi kerja polisi termasuk bantuan *International Police* sebagai wujud sinergitas polisional.

Konsep pemolisian internasional dapat diaplikasikan bagi polisi yang bertugas di wilayah perbatasan lintas negara. Bentuk kerjasama polisi sangat bersinggungan dengan

aparatus penegak hukum negara tetangganya. Kerjasama yang dilakukan dengan menghormati kedaulatan negara, menghormati aturan hukum suatu negara serta bersama-sama menanggulangi kejahatan lintas negara. Setiap aparat penegak hukum suatu negara tidak bisa mengintervensi aparat penegak hukum negara lain untuk mengikuti keinginan dan kehendaknya. Melalui jalur diplomasi pemolisian internasional, semua aspirasi dapat disalurkan melalui kerjasama antar aparat penegak hukum lintas negara.

### Kesimpulan

Perkembangan era globalisasi berimplikasi pada hilangnya sekat dan batas suatu negara terhadap perekonomian setiap individu dan perekonomian suatu negara. Setiap individu memiliki keinginan dan harapan untuk merubah perekonomiannya kearah yang lebih baik dari sebelumnya. Salah satu cara yang ditempuh dan merupakan hak setiap individu melalui migrasi lintas negara menjadi buruh migran. Migrasi tidak selamanya mewujudkan harapan perekonomian lebih baik, karena sering dihadapkan permasalahan dengan berbagai ancaman, hambatan, tantangan dan gangguan dalam meraihnya. Permasalahan yang sering terjadi bagi buruh migran adalah berkaitan dengan kejahatan lintas negara berupa penyelundupan korban perdagangan manusia.

Kejahatan lintas negara merupakan kejahatan yang melibatkan lebih dari satu negara dengan melibatkan organisasi kriminal yang berdampak pada negara lain. Kejahatan ini sering memanfaatkan lemahnya pengawasan perbatasan terkait lalu lintas orang secara legal, ilegal maupun semi legal. Para penegak hukum keimigrasian dihadapkan sikap dilema saat akan mencegah seseorang ke luar negeri karena berdampak melanggar hak asasi manusia untuk berkunjung keluar negeri. Dilema terjadi karena terdapat ketidakselarasan (disharmonisasi) prinsip HAM antara hak bermigrasi dengan

hak melindungi migran dari kejahatan. Fakta inilah yang menyebabkan lemahnya pengawasan perbatasan telah dimanfaatkan untuk menyelundupkan korban perdagangan manusia. Hal ini akan menimbulkan masalah baru bagi negara penerima, terkait dengan upaya penegakan hukum, termasuk mendeportasi warga asing ke negara asalnya.

Keamanan perbatasan terkait lalu lintas orang menjadi kewenangan keimigrasian. Namun jika dihadapkan kepada disharmonisasi prinsip HAM terhadap migran, maka dapat dilakukan pencegahan melalui upaya lain. Salah satu saluran pencegahan tersebut melalui pemolisian. Pemolisian merupakan produk saling mempengaruhi antara masyarakat dan pemangku kepentingan (*stakeholders*) dalam mengayomi, melindungi, melayani masyarakat dan anggota-anggotanya dari tindakan-tindakan kejahatan yang merusak, dan menegakkan hukum yang berlaku dalam masyarakat tersebut, sehingga keteraturan sosial dapat terwujud dan kesejahteraan hidup masyarakat dapat terjamin dan berkembang. Pemolisian bisa berupa pemolisian berdampak masalah, pemolisian masyarakat, pemolisian kemitraan, maupun pemolisian internasional. Kegiatan pemolisian lebih mengedepankan upaya pencegahan untuk mencari akar penyebab masalah kejahatan dari pada mengedepankan menindak para pelaku kejahatan.

### Daftar Pustaka

Celine Nieuwenhuys dan Antoine Pecoud, *"Human Trafficking, Information Campaigns, and Strategies of Migration Control"*, Sage, American Behavioral Scientist, 2007

Conny Rijken, Book Title *"Combating Trafficking in Human Beings for Labour Exploitation"*, Full title of the project: 'Improving the investigation and prosecution of trafficking in human being (THB) for labour exploitation, identifying problems and best practices', number Project JLS/2009/ISEC/AG/176, Chapter

10 *"A Trade Union Perspective on Combating Trafficking and Forced Labour in Europe"*, by Jeroen Beirnaert, Brussel, 2010

David H. Bayley and Clifford D. Shearing, *"The Future of Policing"*, Published by Law & Society Review, Volume 30, Number 3, New York, 1996

Emmanuel Brunet-Jailly, *"A Companion to Border Studies: Securing Borders in Europe and North America"*, Edited by Thomas M. Wilson and Hastings Donnan, First Edition, Published by Blackwell Publishing Ltd, ISBN 978-1-4051-9893-6, UK, 2012

Friedman R, *"Community Policing: Comparative and Prospect"*, diterjemahkan dan disadur oleh Kunarto, Cipta Manunggal, Jakarta, 1998

Mathew Coleman, *"A Companion to Border Studies: From Border Policing to Internal Immigration Control in the United States"*, Edited by Thomas M. Wilson and Hastings Donnan, First Edition, Published by Blackwell Publishing Ltd, ISBN 978-1-4051-9893-6, UK, 2012

Michele Ford and Lenore Lyons, *"A Companion to Border Studies: Labor Migration, Trafficking and Border Controls"*, Edited by Thomas M. Wilson and Hastings Donnan, First Edition, Published by Blackwell Publishing Ltd, Paris, 2012

Opper Sarah, *"Partners Against Crime: From Community to Partnership Policing"*, Contract Researcher, Crime and Policing Project, Institute for Security Studies, Afrika, Occasional Paper No 16, March 1997

Santoso M. Iman, *"Diaspora: Globalisme, Keamanan dan Keimigrasian"*, ISBN: 978-602-1311-06-6, Edisi Pertama, Penerbit Pustaka Reka Cipta, Bandung, 2014

United Nation Convention Against Transnational Organized Crime (UNTOC), *"Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children"*, The Trafficking Protocol, Article No. 3 (a), 14 September 2005

Weisburd, Hinkle and Eck, *"The Effects of Problem Oriented Policing On Crime and Disorder"*, National Institute of Justice, 2007. [http://db.c2admin.org/doc-pdf/Weisburd\\_POP\\_review.pdf](http://db.c2admin.org/doc-pdf/Weisburd_POP_review.pdf), diakses tanggal 27 September 2015