

Manajemen Perbatasan dan Gender

DAFTAR ISI

Mengapa gender penting dalam manajemen perbatasan?

Bagaimana gender dapat dipadukan ke dalam manajemen perbatasan?

Tantangan dan peluang pasca konflik

Pertanyaan-pertanyaan untuk manajemen perbatasan

Informasi lebih lanjut

Kuatlah pengakuan bahwa reformasi sektor keamanan (RSK) harus memenuhi kebutuhan keamanan yang berbeda bagi pria, wanita, lelaki dan anak perempuan. Keterpaduan isu-isu gender juga faktor utama bagi efektifitas dan akuntabilitas sektor keamanan serta pemilikan lokal dan legitimitasnya proses-proses RSK.

Catatan Praktis ini memberikan sebuah pengenalan yang singkat mengenai manfaat dari keterpaduan isu-isu gender ke dalam manajemen perbatasan, dan juga informasi yang praktis untuk melakukannya.

Catatan Praktik ini berdasarkan atas sebuah Tool (Alat) yang lebih panjang dan keduanya merupakan bagian dari **Toolkit Gender dan RSK**. Dirancang untuk memberikan pengenalan tentang isu-isu gender bagi para praktisi reformasi sektor keamanan dan para pembuat kebijakan, *Toolkit* ini terdiri dari 12 *Tool* (Alat) dengan Catatan Praktisnya - *lihat Informasi lebih lanjut*.

Mengapa gender penting dalam manajemen perbatasan?

Manajemen perbatasan berkaitan dengan pengelolaan perbatasan. Arti tepatnya bervariasi sesuai dengan konteks nasional tetapi biasanya berkaitan dengan peraturan, teknik dan prosedur yang mengatur kegiatan dan lalu-lintas yang menyeberangi daerah atau kawasan perbatasan tertentu.¹ Dinas pengawasan perbatasan, imigrasi dan bea cukai adalah aktor utama yang bertanggungjawab atas pengelolaan perpindahan orang dan barang lintas batas negara.

Gender merujuk pada peran dan hubungan, ciri kepribadian, sikap, tingkah laku dan nilai-nilai yang dihubungkan masyarakat dengan pria dan wanita. Karena itu, 'gender' merujuk pada perbedaan yang *dipelajari* antara pria dan wanita, sedangkan 'jenis kelamin' merujuk pada perbedaan *biologis* antara lelaki dan perempuan. Peran gender sangat bervariasi di dalam dan antar kebudayaan dan dapat berubah sepanjang waktu. Gender tidak hanya merujuk pada wanita atau pria tetapi juga pada hubungan antara mereka.

Pencegahan dan pendeteksian perdagangan dan penyelundupan orang

- Mengamalkan pendekatan yang tanggap terhadap gender pada pencegahan, penyidikan dan pengawasan perdagangan dan penyelundupan orang dapat meningkatkan pendeteksian dan perlindungan korban.

Perlindungan dan pemromosian hak-hak asasi manusia (HAM)

- Personil pengelolaan perbatasan yang melindungi dan mempromosikan HAM pria, wanita, anak perempuan dan anak lelaki lebih mungkin mendapatkan kepercayaan umum dalam usaha layanan mereka. Pada gilirannya, kepercayaan umum ini meningkatkan perpindahan orang, barang dan jasa dan mempertinggi kemampuan petugas pengelolaan perbatasan dalam bidang-bidang pencegahan dan pendeteksian kriminalitas.

Pelanggaran HAM bisa terjadi di pos-pos pemeriksaan lintas batas, termasuk:

- Kekerasan fisik seperti pukulan, perkosaan dan penyiksaan.
- Penyangkalan hak suaka atau pengungsian.
- Pelecehan seksual dan diskriminasi berdasar jenis kelamin atau orientasi seksual.
- Pemprofilan ras/etnisitas yang menghambat hak kebebasan bergerak.
- Korupsi, penganiayaan dan kekerasan terhadap para pedagang lintas batas.
- Penyangkalan hak perawatan kesehatan.

Lembaga-lembaga pengelolaan perbatasan yang representatif

- Menjamin peningkatan keterwakilan wanita yang dipekerjakan sebagai petugas perbatasan mungkin membantu mereka, karena pria sangat terlalu terwakili sekarang:



Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF)

Kotak 1**Kiat-kiat untuk prosedur yang tanggap terhadap gender bagi perempuan korban perdagangan orang**

1. Seorang wanita yang diperdagangkan mungkin sekali tidak mau menyahuti penyelidik pria. Penyelidik wanita jauh lebih disukai dalam hal ini, terutama demi rasa aman korbannya.
2. Seorang wanita harus selalu mendampingi korban sebagai saksi. Dalam hal petugas wanita tidak tersedia, seorang wakil dari organisasi wanita dapat berperan sebagai pengamat.
3. Pisahkan korban dari trafiker.
4. Pengegeledahan badan dan pengegeledahan harta dapat dilakukan hanya oleh seorang petugas wanita.
5. Hubungi organisasi-organisasi wanita dan para penyokong korban dengan segera.
6. Jamin agar kebutuhan fisik dan medis dipenuhi.

- Jamin kecocokan penanyaan, wawancara, pengegeledahan badan dan prosedur lanjutan berkenaan dengan kejahatan seperti perdagangan dan penyelundupan orang.
- Ciptakan lembaga-lembaga yang lebih representatif yang mencerminkan masyarakat yang mereka layani dalam hal afiliasi etnis, bahasa, jenis kelamin, agama, dll, yang memperkuat legitimasi dan 'menormalisir' lingkungan-lingkungan perbatasan.
- Cegah pelanggaran HAM di perbatasan seperti pelecehan seksual, pengegeledahan badan yang tidak cocok dan penggunaan kekerasan yang berlebihan.

Pemilikan lokal, pengawasan sipil dan kerjasama

- Peningkatan keikutsertaan para pemangku kepentingan utama seperti organisasi-organisasi wanita dalam proses reformasi pengelolaan perbatasan memperkuat pemilikan lokal dan pengawasan sipil.
- Pelaksanaan kerjasama dengan organisasi-organisasi wanita, beserta organisasi-organisasi masyarakat sipil lainnya, dapat menghasilkan intelijen lokal yang sangat penting mengenai tindak pidana, nasihat dari ahli-ahli kebijakan, dan kepakaran pelatihan gender. Organisasi-

organisasi masyarakat sipil juga menjadi organisasi rujukan (*referral*) pokok bagi korban kejahatan dan memberikan layanan dukungan yang saling melengkapi.

Kepatuhan terhadap kewajiban menurut undang-undang dan instrumen hukum internasional

Pemaduan isu-isu gender ke dalam pengelolaan perbatasan diperlukan untuk mematuhi hukum, instrumen dan norma internasional dan regional tentang keamanan dan gender. Instrumen utama meliputi:

- Deklarasi dan Landasan Aksi Beijing (1995)
- Protokol untuk Mencegah, Menghapuskan dan Menghukum Perdagangan Manusia, Khususnya Perempuan dan Anak-anak (Protokol Palermo) (2000)
- Untuk informasi lebih lanjut, silakan lihat Lampiran Toolkit tentang Undang-Undang dan Instrumen Internasional dan Regional.

Bagaimana gender dapat dipadukan ke dalam manajemen perbatasan?**Kumpulkan informasi**

- Kumpulkan, uraikan dan edarkan data statistik yang cermat mengenai aliran migrasi, perdagangan orang dan penyelundupan orang agar meningkatkan kebijakan dan praktek pengelolaan perbatasan. Paling sedikit, pisahkan seluruh data menurut jenis kelamin, usia, tempat tujuan dan maksud perjalanan.

Tentukan kebijakan, protokol dan prosedur yang peka terhadap gender

- Susun kebijakan, protokol dan prosedur yang tanggap terhadap gender (lihat Kotak 1) untuk pengidentitasan, wawancara, pengegeledahan badan, penyidikan, penahanan dan proses-proses lainnya yang mempertimbangkan kebutuhan wanita dan pria yang berbeda dan membedakan migrasi, perdagangan orang dan penyelundupan orang.
- Tentukan kode perilaku yang jelas; prosedur keluhan, penyidikan dan disiplin baik internal maupun eksternal; dan proses kelakuan dan penilaian eksternal.
- Sebarluaskan kepada masyarakat pedoman dan kebijakan mengenai pengelolaan perbatasan dan selenggarakan secara berkala konsultasi dengan berbagai pemangku kepentingan tentang ancaman keamanan yang dirasakan oleh masyarakat dan respons yang cocok.

Kotak 2**Wawancara secara pantas dan aman dengan orang yang diperdagangkan²**

1. Jangan menimbulkan kerusakan – perlakukan setiap orang seolah-olah potensi kerusakannya parah kecuali kalau ada bukti yang bertentangan.
2. Ketahui materi Anda dan lakukan penilaian atas risiko sebelum melakukan wawancara.
3. Siapkan informasi yang sesuai tentang referral layanan hukum, kesehatan, penampungan, dukungan sosial dan keamanan.
4. Pilih dan siapkan para penerjemah yang memadai.
5. Pastikan keanoniman dan kerahasiaan.
6. Dapatkan informed consent dari orang yang bersangkutan.
7. Dengarkan dan hargai penilaian setiap orang terhadap keadaan dan risiko keselamatannya.
8. Jangan traumatisasi seseorang sekali lagi dengan penanyaan yang bermaksud menimbulkan respons yang penuh emosi.
9. Bersiap-siap untuk intervensi darurat.
10. Gunakan informasi yang terkumpul dengan cara yang memanfaatkan individu atau mendorong pengembangan kebijakan dan intervensi untuk orang yang diperdagangkan.

- Laksanakan kebijakan dan praktek sumber daya manusia (SDM) yang tanggap terhadap gender dan ramah keluarga, termasuk kebijakan tentang pelecehan seksual.
- Nilai skala upah, pembinaan petugas dan dorongan lainnya sebagai langkah pokok menuju penghapusan penyusutan dan korupsi lainnya dalam pengelolaan perbatasan. Besar kemungkinan personil menjadi tanggap terhadap langkah-langkah reformasi jika upah dan kondisi pekerjaannya yang memadai telah ditetapkan.

Selenggarakan pelatihan gender

- Susun materi tentang pelatihan gender dan peningkatan kapasitas, ditargetkan secara tegas pada personil pengelolaan perbatasan dan tantangan unik yang mereka hadapi, termasuk para penjaga perbatasan, otoritas bea cukai dan personil dinas migrasi.
- Libatkan organisasi-organisasi wanita dalam pembinaan dan pengantaran pelatihan gender dan prakarsa peningkatan kapasitas lainnya.

Tingkatkan pendeteksian dan perlindungan korban perdagangan orang

- Pastikan bahwa personil pengelolaan perbatasan berkemampuan mengakui dan mengidentifikasi perdagangan orang dan membedakannya dari penyelundupan, pelacuran, migrasi sukarela dengan tujuan mencari kerja dan bentuk-bentuk perpindahan lintas batas lainnya:
 - Lakukan *surveillance* (pengamatan) dan *cross check* yang menyeluruh dan otoritatif.
 - Akui maksud dan pengalaman akibat perdagangan orang yang berbeda pada wanita, pria, anak perempuan dan anak lelaki.
 - Bangun kapasitas personil untuk memberikan respons yang sesuai kepada korban perdagangan orang (lihat Kotak 2) – dengan mengakui kerentanan, perlawanan dan kebutuhan – dan biasakan personil dengan standar operasional prosedur (SOP) untuk referral dan penyidikan.

Kotak 3 Perekrutan wanita di Kosovo

Menyusul perang di Kosovo, usaha-usaha dilakukan untuk merekrut wanita sebagai kadet dalam program perpolisian dasar yang baru didirikan oleh Organisasi Keamanan dan Kerja Sama di Eropa (*OSCE, Organisation for Security and Cooperation in Europe*). Dalam kursus yang diselenggarakan pada tahun-tahun pertama, angka lulusan perempuan mencapai 33% tetapi pekerjaan itu tidak disukai oleh semua peserta maka beberapa di antara mereka berhenti bekerja ketika sudah berkeluarga, sementara orang-orang lain mengambil pekerjaan yang lebih baik di tempat-tempat lainnya. Kini, hampir 14% dari anggota Kepolisian Kosovo adalah wanita. Kepolisian Perbatasan Kosovo (BBPT) kemudian dibentuk. Pada bulan Januari 2007, dari jumlah keseluruhannya 1.009 polisi perbatasan, 76 di antara mereka adalah wanita, dan Jenderal yang mengetuai kepolisian tersebut adalah seorang wanita.

Kotak 4 Pengawasan masyarakat sipil³

The Border Action Network (Jaringan Aksi Perbatasan), dengan organisasi-organisasi masyarakat di bagian negara di daerah batas-batas Amerika Serikat, telah mengembangkan '*Guidelines for Alternative Border Enforcement Policies and Practices*' ['Pedoman Kebijakan dan Praktek Alternatif tentang Penegakan Perbatasan'], agar menetapkan pertanggungjawaban, HAM dan keamanan masyarakat. Pada bulan Juni 2006, *Border Network for Human Rights* (Jaringan Perbatasan untuk Hak Asasi Manusia) di kota El Paso, Texas dan bagian selatan New Meksiko mengajukan Laporan Bayangan kepada Komite HAM yang mendokumentasikan pelanggaran terhadap hak-hak manusia dan hak-hak sipil di daerah perbatasan AS/Meksiko.

- Lakukan kerjasama dengan organisasi-organisasi wanita dan organisasi-organisasi non-pemerintah (LSM) lainnya untuk memberikan layanan kepada korban.

Ciptakan lembaga-lembaga pengelola perbatasan yang lebih representatif dan partisipatif

- Rencanakan dan targetkan perekrutan untuk menarik lebih banyak perempuan pemohon, dengan meliputi peninjauan kembali kriteria seleksi, pengembangan uraian tugas yang sesuai, pelatihan aparat perekrutan tentang isu-isu gender, perbaikan materi perekrutan dan peninjauan kembali format wawancara.
- Angkat atau naikkan pangkat para wanita yang memenuhi syarat jabatan senior di bidang pengelolaan perbatasan (lihat Kotak 3).
- Tingkatkan keikutsertaan aktor lokal seperti organisasi-organisasi masyarakat sipil, termasuk kelompok-kelompok wanita, dalam penilaian, perancangan, pelaksanaan dan pemantauan/evaluasi proses-proses reformasi agar meningkatkan keterbukaan dan kepemilikan lokal (lihat Kotak 4).

Pantau dan Evaluasi

- Lakukan survei-survei 'kepuasan nasabah' oleh otoritas independen dalam rangka pemantauan.

Tersedia juga di Tool 6...

- Kiat-kiat untuk prosedur yang tanggap terhadap gender
- Daftar pertanyaan tentang model mekanisme rujukan nasional
- Kiat-kiat untuk kode perilaku yang berhasil
- Contoh-contoh kurikulum pelatihan gender bagi Kepolisian Perbatasan Kosovo
- Kiat-kiat untuk peningkatan perekrutan, retensi dan kemajuan personel wanita

Tantangan dan peluang pasca konflik

Reformasi pengelolaan perbatasan pasca-konflik dapat menjadi proses yang sangat sensitif akibat pertikaian menyangkut perbatasan dan pengendalian batas-batas oleh kelompok-kelompok bersenjata setempat. Di banyak kasus, sistem-sistem pengelolaan perbatasan harus dibangun

dari awal. Demilitarisasi dan pembersihan ranjau darat (demining) di daerah perbatasan, pencegahan perdagangan senjata dan orang yang terlarang, dan upaya menjamin perlindungan pengungsi dan orang terlantar, menjadi sebagian dari prioritas penting dalam reformasi pengelolaan perbatasan.

Tantangan bagi pemaduan isu-isu gender

- Daerah perbatasan tetap diperebutkan dan mungkin bermusuhan pasca-konflik, suatu lingkungan yang sering dianggap 'terlalu berbahaya' bagi wanita.
- Kekerasan berbasis gender (GBV) terhadap wanita dan anak perempuan di lingkungan yang kekurangan pengawasan dan kekebalan hukum yang nyaris total.
- Peningkatan angka kejadian perdagangan orang.
- Reformasi perpolisian umum sering diutamakan sedangkan reformasi perpolisian berspesialisasi, termasuk pengelolaan perbatasan, mungkin ditunda dan upaya perekrutan awal untuk memasukkan wanita ke dalam pasukan keamanan tidak berlangsung.

Peluang-peluang untuk pemaduan isu-isu gender

- Lebih besar kemungkinannya para anggota komunitas dan organisasi-organisasi internasional dan pemerintah-pemerintah yang baru dibentuk mempunyai kemauan politik untuk menanamkan proses-proses reformasi peradilan.
- Pembangunan atau reformasi sistem-sistem pengelolaan perbatasan menyediakan kesempatan untuk menentukan target perekrutan wanita dan memadukan isu-isu gender ke dalam pembentukan kebijakan dan protokol, perencanaan dan penyusunan operasional, perekrutan dan pelatihan.
- Mungkin terdapat lebih banyak wanita bersedia bekerja sebagai petugas dinas perbatasan—termasuk wanita yang mengempal dan menanggung keluarga, dan wanita yang telah demobilisasi yang mempunyai kemahiran dalam bidang kepemimpinan dan pengorganisasian.

? Pertanyaan-pertanyaan untuk manajemen perbatasan

Salah satu cara yang paling baik untuk mengidentifikasi titik-titik masuk, kekuatan dan kelemahan untuk pemaduan perspektif gender ke dalam reformasi pengelolaan perbatasan adalah melakukan penilaian. Berikut ini adalah contoh-contoh pertanyaan yang penting untuk dimasukkan ke dalam proses-proses penilaian, pemantauan dan evaluasi.

Apakah personil pengelolaan perbatasan telah menerima informasi yang cermat serta pelatihan yang memadai dan sesuai mengenai isu-isu gender?

- Apakah personil pengelolaan perbatasan sudah bersiap melindungi hak-hak dan menanggapi kebutuhan orang yang diperdagangkan dan/atau diselundupkan?
- Apakah standar operasional prosedur (SOP) untuk rujukan korban perdagangan dan penyelundupan telah ditetapkan?
- Apakah kebijakan yang tanggap terhadap gender sudah ditetapkan, seperti kode perilaku dan kebijakan tentang pelecehan seksual dan diskriminasi?
- Apakah personil pengelolaan perbatasan mencerminkan masyarakat dalam hal jenis kelamin, afiliasi etnis, agama, bahasa, dll?
- Apakah wanita dan pria dipekerjakan secara setara di semua tingkat lembaga pengelola perbatasan?
- Apakah para pemangku kepentingan utama dari kementerian-kementerian pemerintah dan masyarakat sipil, yang meliputi organisasi-organisasi wanita, terlibat dalam penilaian, perencanaan, pengambilan keputusan, pemantauan dan evaluasi proses-proses pengelolaan perbatasan?
- Apakah proses-proses pengidentitasan, wawancara dan penyidikan di perbatasan dinilai dari perspektif gender?
- Apakah daftar pusat pengumpulan dan pertukaran informasi telah ditetapkan di pintu-pintu penyeberangan perbatasan? Apakah semua data dipisahkan menurut jenis kelamin, usia, dan faktor-faktor lain yang terkait?

Informasi lebih lanjut

Sumber daya

ILO – *Human Trafficking and Forced Labour Exploitation: Guidance for Legislation and Law Enforcement* [Perdagangan orang dan Eksploitasi Kerja Paksa: Bimbingan untuk Perundang-undangan dan Penegakan Hukum, 2005.

IOM – 'Migration and Gender' ['Migrasi dan Gender'], *Essentials of Migration Management* [Hal-hal yang Penting dalam Pengelolaan Migrasi], 2007.

IOM – *Identification and Protection Schemes for Victims of Trafficking in Persons in Europe* [Skema Pengidentitasan dan Perlindungan Korban Perdagangan Orang di Eropa] : Alat-alat dan Praktek-praktek Terbaik, 2005.

Organisasi Keamanan dan Kerja Sama di Eropa (OSCE, Organisation for Security and Cooperation in Europe) – *National Referral Mechanisms: Joining Efforts to Protect the Rights of Trafficked Persons: A Practical Handbook* [Mekanisme-mekanisme Referral Nasional: Kerjasama untuk Melindungi Hak-hak Orang yang Diperdagangkan: Buku Petunjuk Praktis, 2004.

Kantor PBB untuk Narkotika dan Kejahatan (UNODC, UN Office on Drugs and Crime) – *Toolkit to Combat Trafficking in Persons* [Toolkit untuk Penanggulangan Perdagangan Orang], 2006.

Organisasi Kesehatan Dunia (WHO, World Health Organisation) – *Ethical and Safety Recommendations for Interviewing Trafficked Women* [Anjuran-anjuran Etik dan Keselamatan untuk Pewawancara Wanita yang Diperdagangkan], 2003.

Organisasi-organisasi

CLEEN Foundation [Yayasan Pendidikan Penegakan Hukum] – www.cleen.org

Coalition Against Trafficking in Women [Koalisi Menentang Perdagangan Wanita]– www.catwinternational.org

Human Rights Watch [Pengawas HAM] – www.hrw.org

International Organization for Migration [Organisasi-Organisasi Internasional untuk Migrasi] – www.iom.int

No Border Network [Jaringan Tidak Ada Perbatasan] – www.noborder.org

OSCE [Organisasi untuk Keamanan dan Kerja Sama di Eropa]– www.osce.org

UNIFEM (Dana Pembangunan PBB untuk Perempuan) - www.unifem.org

Toolkit Gender dan RSK

1. Reformasi Sektor Keamanan dan Gender
2. Reformasi Kepolisian dan Gender
3. Reformasi Pertahanan dan Gender
4. Reformasi Peradilan dan Gender
5. Reformasi Masyarakat dan Gender
6. Manajemen Perbatasan dan Gender
7. Pengawasan Parlemen terhadap Sektor Keamanan dan Gender
8. Pembuatan Kebijakan Keamanan Negara dan Gender
9. Pengawasan Masyarakat Sipil terhadap Sektor Keamanan dan Gender
10. Perusahaan-perusahaan Militer dan Keamanan Swasta dan Gender
11. Penilaian, Pemantauan dan Evaluasi RSK dan Gender
12. Latihan Gender bagi Aparat Sektor Keamanan Lampiran Undang-Undang dan Instrumen Internasional dan Regional

Setiap tool (alat) dan catatan praktik ini tersedia dari: www.dcaf.ch, www.un-instraw.org and www.osce.org/odihr.

Catatan Praktis ini disiapkan oleh Nadia Nieri dari UN-INSTRAW, berdasarkan atas Tool (Alat) 6 yang ditulis oleh Angela Mackay, dan diterjemahkan dari bahasa Inggris ke dalam bahasa Indonesia oleh Catherine Muir.

¹ Hills, A., 'Towards a Rationality of Democratic Border Management' ['Menuju Rasionalitas Pengelolaan Perbatasan secara Demokratis'], *Borders and Security Governance: Managing Borders in a Globalised World* [Batas-batas dan Tata Kelola Pemerintahan Keamanan: Mengelola Batas-batas dalam Dunia Globalisasi], (DCAF: Jenewa), 2006, h. 33.

² Disadur dari: Zimmerman, C. dan Watts, C., WHO Ethical and Safety Recommendations for Interviewing Trafficked Women [Anjuran-anjuran Etik dan Keselamatan WHO untuk Pelaksanaan Wawancara dengan Wanita yang Diperdagangkan], (WHO: Jenewa), 2003.

³ Border Network for Human Rights (Jaringan Perbatasan untuk Hak Asasi Manusia), 'US/Mexico Border Report to the United States Human Rights Committee Regarding the United States Compliance with the International Covenant on Civil and Political Rights' ['Laporan tentang Perbatasan AS/ Meksiko kepada Komite HAM Amerika Serikat Mengenai Kepatuhan Amerika Serikat terhadap Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik'], Juni 2006, <http://www.borderaction.org>