

**PENGETATAN PEMERIKSAAN PERMOHONAN PASPOR BAGI SUBJEK
RENTAN KORBAN TPPO: ANALISIS KEBIJAKAN KEIMIGRASIAN DALAM PER-
SPEKTIF INSTRUMEN HAM**
*ENHANCED SECUTRINY OF PASSPORT APPLICATIONS FOR INDIVIDUALS
VULNERABLE TO TRAFFICKING IN PERSONS: AN IMMIGRATION POLICY ANAL-
YSIS FROM THE PERSPECTIVE OF HUMAN RIGHTS INSTRUMENTS*

<https://10.0.205.137/jikk.v9i1.929>

Submitted: 02-04-2026 Reviewed: 11-05-2026 Published: 26-06-2026

Achmad Setiawan S
acsetiawans@gmail.com
Universitas Gadjah Mada

Ghea Sabilah Paramitha
gespe3@gmail.com
Universitas Gadjah Mada

Abstrak

Perdagangan orang merupakan kejahatan serius yang tidak hanya mengancam keamanan manusia, tetapi juga melanggar martabat, kebebasan, dan hak dasar korban. Dalam konteks perempuan, perdagangan orang memperoleh perhatian khusus dalam Pasal 6 *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women* (CEDAW), yang mewajibkan negara mengambil langkah yang tepat untuk menekan segala bentuk perdagangan perempuan dan eksploitasi prostitusi perempuan. Indonesia telah meratifikasi CEDAW melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 dan memperkuatnya melalui Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia, serta Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian. Dalam konteks tersebut, Surat Edaran Direktur Jenderal Imigrasi Nomor IMI-1308.GR.01.01 Tahun 2024 tentang Pencegahan Tindak Pidana Perdagangan Orang dalam Penerbitan Paspor Biasa dapat dibaca sebagai instrumen administratif-preventif untuk mencegah keberangkatan warga negara yang diduga berada dalam kerentanan TPPO. Artikel ini membahas dua permasalahan: pertama, apakah kebijakan tersebut sejalan dengan kewajiban negara menurut Instrumen HAM; kedua, sampai sejauh mana pengetatan pemeriksaan paspor dapat dibenarkan tanpa melanggar hak perempuan untuk bergerak, bekerja, dan bermigrasi secara sah. Dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif melalui pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan hak asasi manusia, artikel ini berargumen bahwa kebijakan pengetatan pemeriksaan paspor dapat dibenarkan sepanjang dilaksanakan berdasarkan indikator objektif, individual, proporsional, non diskriminatif, dan disertai mekanisme perlindungan prosedural. Sebaliknya, kebijakan tersebut berisiko berubah menjadi pembatasan diskriminatif apabila diterapkan berdasarkan stereotip gender atau kecurigaan umum terhadap perempuan sebagai calon migran.

Katakunci: CEDAW; imigrasi, paspor, perempuan, trafficking, kebebasan; imigrasi pekerja.

Abstract

Human trafficking is a serious crime that violates human dignity, liberty, and fundamental rights. In relation to women, trafficking is specifically addressed under Article 6 of the *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women* (CEDAW), which obliges States Parties to take all appropriate measures, including legislation, to suppress all forms of traffic in women and exploitation of prostitution of women. Indonesia has incorporated this obligation through Law Number 7 of 1984 and further strengthened it through Law Number 21 of 2007 on the Eradication of Trafficking in Persons, Law Number 18 of 2017 on the Protection of Indonesian Migrant Workers, and Law Number 6 of 2011 on Immigration. Against this background, the Circular Letter of the Director General of Immigration Number IMI-



Jurnal Ilmiah Kajian Keimigrasian is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

1308.GR.01.01 of 2024 concerning the Prevention of Trafficking in Persons in the Issuance of Ordinary Passports may be understood as a preventive administrative instrument aimed at identifying potential trafficking vulnerabilities at the passport application stage. This article addresses two legal questions: first, whether the policy is consistent with Indonesia's obligations under Human Rights Instrument; and second, to what extent stricter passport examination may be justified without violating women's rights to move, work, and migrate lawfully. Using normative legal research with statutory, conceptual, and human rights approaches, this article argues that stricter passport examination may be legally justified if applied on the basis of objective, individualized, proportional, non-discriminatory indicators and accompanied by procedural safeguards. Conversely, the policy risks becoming discriminatory if implemented through gender stereotypes or generalized suspicion toward women as prospective migrants.

Keywords: CEDAW; immigration; passport; women; trafficking in persons; freedom of movement; migrant workers.

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Seiring dengan kemajuan teknologi dan informasi, memberikan fleksibilitas dalam interaksi hubungan manusia antarnegara. hal ini menyebabkan terbukanya peluang gelombang kejahatan transnasional yang terorganisir seperti Tindak Pidana perdagangan orang (TPPO). Dalam kacamata hukum internasional melalui *Protocol to prevent, Suppress, and punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime* atau yang biasa dikenal dengan Protokol Palermo definisi Perdagangan orang adalah perekrutan, pengangkutan, pengalihan, penarikan atau penerimaan orang, dengan menggunakan cara ancaman atau kekerasan atau bentuk pemaksaan lain yang berupa penculikan, penipuan, pengkekangan, penyalahgunaan wewenang atau memposisikan kerentanan atau pemberian atau penerimaan pembayaran maupun tunjangan untuk mencapai persetujuan seseorang yang memiliki kendali atas orang lain, dalam rangka eksploitasi yang meliputi eksploitasi seksual, kerja paksa, perbudakan dan pengangkutan organ tubuh.

Perdagangan orang merupakan salah satu bentuk kejahatan serius yang menyerang martabat manusia dan melanggar berbagai hak dasar.¹ Kejahatan ini tidak hanya berkaitan dengan perpindahan orang secara tidak sah, tetapi juga dengan eksploitasi, penyalahgunaan posisi rentan, kekerasan, penipuan, jeratan utang, dan relasi kuasa yang tidak seimbang.² Dalam banyak kasus, korban perdagangan orang tidak selalu menyadari sejak awal bahwa dirinya sedang memasuki situasi eksploitasi. Mereka dapat berangkat dengan keyakinan akan memperoleh pekerjaan, perkawinan, pendidikan, atau kesempatan ekonomi yang lebih baik, tetapi kemudian mengalami eksploitasi di negara tujuan, tempat transit, atau bahkan sebelum keberangkatan.

Dalam konteks perempuan, perdagangan orang memiliki dimensi yang lebih kompleks. Perempuan tidak hanya menghadapi risiko eksploitasi kerja, tetapi juga eksploitasi seksual, kekerasan berbasis gender, kekerasan ekonomi, perkawinan paksa, perekrutan tidak sah, dan pembatasan akses terhadap keadilan. Kerentanan ini tidak lahir semata-mata dari jenis kelamin, tetapi dari kondisi sosial, ekonomi, budaya, dan hukum yang menempatkan perempuan dalam posisi lebih rentan terhadap eksploitasi. Oleh karena itu, isu perdagangan perempuan tidak dapat dipahami hanya sebagai isu kriminalitas, melainkan juga sebagai isu hak asasi manusia, kesetaraan gender, mi-

¹ Anne T. Gallagher, *The International Law of Human Trafficking* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), hlm. 1–12.

² Ryszard Piotrowicz, Conny Rijken, and Baerbel Heide Uhl, eds., *Routledge Handbook of Human Trafficking* (London: Routledge, 2018).

grasi, dan tanggung jawab negara.

Dalam kerangka hukum internasional, Pasal 6 *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women* (CEDAW) menegaskan kewajiban negara untuk mengambil semua langkah yang tepat, termasuk langkah legislatif, guna menekan segala bentuk perdagangan perempuan dan eksploitasi prostitusi perempuan.³ Kewajiban tersebut kemudian diperluas melalui General Recommendation No. 38 Tahun 2020 tentang perdagangan perempuan dan anak perempuan dalam konteks migrasi global.⁴ Komite CEDAW menekankan bahwa perdagangan perempuan dan anak perempuan harus dipahami dalam hubungan erat dengan migrasi, ketimpangan gender, diskriminasi, kemiskinan, konflik, permintaan terhadap tenaga kerja murah, serta praktik perekrutan yang eksploitatif. Dengan demikian, negara tidak cukup hanya menghukum pelaku setelah eksploitasi terjadi, tetapi juga harus membangun sistem pencegahan dan perlindungan sejak tahap awal migrasi.

Indonesia telah mengadopsi kewajiban tersebut melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan CEDAW. Pada tingkat nasional, kewajiban itu diperkuat melalui Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, serta Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2009 tentang Pengesahan Protokol Palermo. Kerangka hukum tersebut menunjukkan bahwa perlindungan terhadap perempuan dari TPPO bukan semata-mata kebijakan sektoral, tetapi merupakan kewajiban hukum negara yang bertumpu pada rezim hak asasi manusia, hukum pidana, perlindungan pekerja migran, dan administrasi keimigrasian.

Berdasarkan laporan pada sistem informasi online perlindungan perempuan dan anak (SIMFONI PPA) yang disampaikan oleh Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak pada peringatan Hari Dunia Anti Perdagangan Orang (*World Day Against Trafficking in Persons*) tanggal 30 Juli 2025, dari tahun 2021 hingga juni 2025 jumlah korban TPPO di dominasi oleh perempuan dewasa dan anak perempuan dengan jumlah kasus sebanyak 1.204 orang dan 1.003 orang.

Dalam konteks keimigrasian, Direktorat Jenderal Imigrasi memiliki peran strategis karena berada pada simpul awal mobilitas internasional warga negara. Permohonan paspor bukan hanya proses administratif untuk menerbitkan dokumen perjalanan, tetapi juga ruang awal bagi negara untuk memastikan bahwa mobilitas warga negara dilakukan secara sah, aman, dan tidak dimanfaatkan oleh jaringan perdagangan orang. Pada titik inilah Surat Edaran Direktur Jenderal Imigrasi Nomor IMI-1308.GR.01.01 Tahun 2024 tentang Pencegahan Tindak Pidana Perdagangan Orang dalam Penerbitan Paspor Biasa memperoleh relevansinya. Berdasarkan keterangan resmi yang tersedia secara terbuka, edaran tersebut diarahkan untuk memperketat pemeriksaan, memperkuat wawancara, dan memungkinkan permintaan dokumen tambahan dalam proses penerbitan paspor apabila terdapat indikasi kerentanan TPPO.⁵

Namun demikian, kebijakan protektif tersebut menimbulkan problem hukum yang penting. Di satu sisi, negara memiliki kewajiban positif untuk mencegah perdagangan orang dan melindungi perempuan dari eksploitasi. Di sisi lain, negara juga wajib menghormati hak setiap orang, termasuk perempuan, untuk bergerak, bekerja, dan

³ Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, Article 6.

⁴ Committee on the Elimination of Discrimination against Women, General Recommendation No. 38 (2020) on Trafficking in Women and Girls in the Context of Global Migration, CEDAW/C/GC/38, 2020.

⁵ Kantor Imigrasi Kelas I Non TPI Karawang, "Bukan Mempersulit, Ini Alasan Petugas Imigrasi Minta Dokumen Tambahan," 2026.

bermigrasi secara sah. Pembatasan terhadap akses dokumen perjalanan dapat dibenarkan apabila memiliki dasar hukum, tujuan yang sah, diperlukan, proporsional, dan tidak diskriminatif. Akan tetapi, pembatasan yang terlalu luas atau berbasis stereotip dapat berubah menjadi bentuk diskriminasi, terutama apabila perempuan sebagai kategori umum diposisikan sebagai objek kecurigaan administratif.

Literatur kritis mengenai *anti-trafficking* menunjukkan bahwa kebijakan pencegahan perdagangan orang kerap bergerak dalam ketegangan antara perlindungan dan kontrol.⁶ Di satu sisi, negara menggunakan narasi perlindungan korban; di sisi lain, kebijakan yang diterapkan dapat memperkuat kontrol migrasi, *securitization*, dan pembentukan kategori “kelompok berisiko” secara berlebihan. Janie Chuang mengingatkan bahwa perkembangan hukum *anti-trafficking* sering mengalami perluasan konseptual yang dapat mengaburkan batas antara eksploitasi, perdagangan orang, kerja paksa, dan migrasi tidak prosedural. Claudia Aradau juga menunjukkan bahwa perdagangan orang sering dikonstruksi secara bersamaan sebagai persoalan keamanan dan kemanusiaan, sehingga perempuan dapat diposisikan secara ambivalen sebagai korban yang harus diselamatkan sekaligus sebagai subjek yang dicurigai dalam rezim kontrol perbatasan.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, artikel ini dirumuskan untuk menjawab dua permasalahan utama. Pertama, apakah kebijakan Direktorat Jenderal Imigrasi melalui Surat Edaran Direktur Jenderal Imigrasi Nomor IMI-1308.GR.01.01 Tahun 2024 tentang Pencegahan Tindak Pidana Perdagangan Orang dalam Penerbitan Paspor Biasa sejalan dengan kewajiban negara menurut Instrumen HAM dan hukum nasional Indonesia. Kedua, sampai sejauh mana pengetatan pemeriksaan permohonan paspor terhadap perempuan yang diduga berada dalam kerentanan TPPO dapat dibenarkan tanpa melanggar hak perempuan untuk bergerak, bekerja, dan bermigrasi secara sah.

C. Tujuan

Artikel ini bertujuan untuk menganalisis kesesuaian kebijakan pencegahan TPPO dalam penerbitan paspor biasa dengan kewajiban negara menurut CEDAW dan hukum nasional Indonesia. Selain itu, artikel ini juga bertujuan menguji batas pembenaran hukum atas pengetatan pemeriksaan permohonan paspor terhadap perempuan yang diduga berada dalam kerentanan TPPO agar kebijakan perlindungan tidak bergeser menjadi pembatasan diskriminatif terhadap hak perempuan untuk bergerak, bekerja, dan bermigrasi secara sah.

D. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif dipilih karena fokus kajian terletak pada analisis norma hukum, prinsip hak asasi manusia, kewajiban negara, dan kesesuaian kebijakan administratif keimigrasian dengan kerangka hukum internasional dan nasional.⁷ Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan hak asasi manusia.

Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menelaah instrumen hukum yang relevan, antara lain CEDAW, General Recommendation No. 38 Tahun 2020,

⁶ Nandita Sharma, “Anti-Trafficking Rhetoric and the Making of a Global Apartheid,” *NWSA Journal* 17, no. 3 (2005): 88–111.

⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana, 2017).

Protokol Palermo, International Covenant on Civil and Political Rights, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984, Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011, dan Surat Edaran Direktur Jenderal Imigrasi Nomor IMI-1308.GR.01.01 Tahun 2024. Pendekatan konseptual digunakan untuk membahas konsep perdagangan orang, kerentanan migrasi, perlindungan perempuan, kebebasan bergerak, proportionality test, dan non diskriminasi. Sementara itu, pendekatan hak asasi manusia digunakan untuk menilai apakah tindakan administratif negara dalam penerbitan paspor dapat dibenarkan sebagai perlindungan atau justru berpotensi menjadi pembatasan yang diskriminatif.

Bahan hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum primer meliputi instrumen hukum internasional, peraturan perundang-undangan nasional, dan kebijakan keimigrasian. Bahan hukum sekunder meliputi buku, artikel jurnal, laporan lembaga internasional, serta literatur akademik mengenai hukum anti-trafficking, migrasi, gender, dan hak asasi manusia. Analisis dilakukan secara kualitatif dengan menafsirkan norma hukum, menghubungkannya dengan prinsip-prinsip HAM, serta menilai batas kewenangan administratif dalam konteks pencegahan TPPO.

PEMBAHASAN

A. Kesesuaian Kebijakan Ditjen Imigrasi tentang Pencegahan TPPO dengan Instrumen HAM

Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik (ICCPR) yang telah diratifikasi oleh Indonesia melalui Undang-undang No. 12 Tahun 2005 menjadi bukti Indonesia mempunyai komitmen kuat dalam hal menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia.⁸ Dalam pasal 2 kovenan tersebut, dijelaskan bahwa negara memiliki kewajiban mutlak (state obligation) untuk menghormati dan menjamin hak-hak sipil dan politik bagi seluruh warga negaranya tanpa adanya pengecualian dan diskriminasi. Salah satu hak fundamental yang dijamin secara tegas di dalam instrumen internasional tersebut yaitu hak atas kebebasan bergerak dan bermigrasi.

Berdasarkan Pasal 12 ICCPR, dijabarkan bahwa hak bermigrasi dan kebebasan bergerak tidak boleh dikenai pembatasan apa pun, kecuali pembatasan tersebut secara sah ditentukan oleh hukum dalam bentuk Undang-Undang yang tujuannya untuk untuk melindungi keamanan nasional, ketertiban umum, kesehatan masyarakat, atau moral, serta harus konsisten dengan hak-hak lainnya. Artinya, hak bermigrasi adalah hak konstitusional yang tidak dapat dibatasi secara sewenang-wenang melalui instrumen administratif semata. Jaminan ini kemudian diperkuat dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) Pasal 13 yang menjamin hak setiap individu untuk meninggalkan suatu negara, termasuk negaranya sendiri.⁹

Namun di lain sisi, sebagaimana diamanatkan dalam Undang-undang No. 21 tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang (TPPO), mandat pencegahan TPPO merupakan tanggung jawab penuh pemerintah. Undang-undang ini secara jelas menegaskan bahwa kegiatan pencegahan dan penanggulangan TPPO harus meliputi upaya pencegahan yang dimulai sejak awal. Kewajiban negara untuk melindungi warga negara, khususnya bagi kelompok rentan seperti perempuan dan anak-anak juga dibuktikan secara tegas oleh Indonesia dengan ratifikasi CEDAW melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984, serta meratifikasi Pro-

⁸ Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), "International Covenant on Civil and Political Rights" (1966).

⁹ Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), "DEKLARASI UNIVERSAL HAK-HAK ASASI MANUSIA," 1948.

tokol Palermo melalui Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2009.

Ratifikasi ini membawa konsekuensi bahwa seluruh regulasi nasional, termasuk kebijakan keimigrasian harus tunduk dan selaras dengan prinsip-prinsip yang termuat dalam kedua instrumen global tersebut. Merujuk pada Pasal 6 CEDAW Negara diwajibkan untuk mengambil langkah yang tepat dalam memberantas segala bentuk perdagangan dan eksploitasi perempuan yang tetap mengedepankan prinsip non-diskriminasi, sehingga langkah-langkah yang diambil tidak membatasi hak perempuan untuk mendapatkan pekerjaan atau melakukan mobilitas secara mandiri. Sejalan dengan hal tersebut, Pasal 11 Protokol Palermo secara spesifik menekankan kewajiban negara untuk memperkuat pengawasan perbatasan guna mencegah TPPO.

Merujuk pada ketentuan-ketentuan tersebut serta dalam rangka menunaikan kewajibannya, Pemerintah Indonesia selaku penyelenggara negara melalui Direktorat Jenderal Imigrasi yang merupakan tokoh praktisi administrasi negara di lapangan menerbitkan Surat Edaran (SE) Nomor IMI-1308.GR.01.01 Tahun 2024 tentang Pencegahan Tindak Pidana Perdagangan Orang (TPPO) dalam Penerbitan Paspor Biasa yang menginstruksikan petugas imigrasi untuk memperketat prosedur pemeriksaan dalam rangka pengawasan proses penerbitan paspor. Surat Edaran ini juga memberikan kewenangan penuh kepada petugas imigrasi untuk dapat melakukan proses profiling dan pendalaman terhadap pemohon paspor khususnya bagi kelompok rentan yang berpotensi menjadi korban TPPO. Kewenangan ini diberikan berdasarkan pada beberapa indikator yaitu :

1. Pemeriksaan Cermat dan Selektif: Petugas diinstruksikan untuk melakukan pemeriksaan secara teliti terhadap persyaratan formil dan kebenaran materil yang dilampirkan pemohon, dengan selalu mengedepankan aspek keamanan.
2. Pendalaman Wawancara: Petugas memiliki kewenangan khusus untuk melakukan pendalaman pada proses wawancara guna memperoleh keyakinan terhadap maksud dan tujuan pemohon berangkat ke luar negeri. Apabila hasil pendalaman tersebut ditemukan hal yang mencurigakan, petugas memiliki kewenangan untuk meminta informasi serta data pendukung lainnya untuk meyakinkan kebenaran tujuan pemohon.
3. *Profiling Financial* (Mutasi Rekening): Untuk membuktikan kecurigaan, petugas berwenang untuk meminta syarat tambahan berupa data rekening koran bank atas nama pemohon dengan nilai mutasi paling sedikit Rp25.000.000,00 dalam kurun waktu 3 bulan terakhir. Jika pemohon yang dicurigai masih berusia di bawah 17 tahun dan belum menikah, profiling finansial dialihkan kepada orang tua, di mana petugas akan meminta rekening koran milik orang tuanya.
4. Verifikasi Tanggung Jawab Pihak Ketiga: Petugas juga dapat meminta surat pernyataan bermeterai dari pihak lain yang bertanggung jawab terhadap pemohon. Petugas juga dapat melakukan pembuktian lanjutan melalui komunikasi verbal dengan pihak lain yang bertanggung jawab terhadap pemohon menggunakan media elektronik, seperti sarana *video call*.
5. Indikasi Pekerja Migran Non-Prosedural: Apabila hasil wawancara mengindikasikan bahwa pemohon bermaksud pergi ke luar negeri untuk bekerja secara tidak sesuai dengan ketentuan pekerja migran Indonesia, petugas berwenang membuat Berita Acara Pemeriksaan (BAP) hingga menangguhkan permohonan, guna melakukan penyelidikan dan penegakan hukum lebih lanjut.

Meskipun dengan adanya pembebanan syarat-syarat tambahan bagi pemohon seperti kewajiban melampirkan mutasi rekening, surat jaminan dan surat rekomendasi yang tidak diatur di dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian yang dapat berakibat memunculkan potensi pelanggaran atas hak bermigrasi warga negara, pada Hakikatnya tujuan penerbitan Surat Edaran Nomor IMI-1308.GR.01.01 Tahun 2024 diyakini sebagai tindakan proaktif pemerintah untuk melakukan pencegahan TPPO sesuai dengan amanat undang-undang.

Langkah ini merupakan wujud nyata komitmen Indonesia dalam mematuhi instrumen hukum internasional seperti CEDAW dan Protokol Palermo yang mewajibkan negara mengambil segala langkah untuk memberantas perdagangan orang khususnya perempuan serta melakukan penguatan pengawasan pada perbatasan-perbatasan guna meredam laju kejahatan transnasional. Sepanjang implementasinya dijalankan sesuai dengan mekanisme dari undang-undang yang ada dan memiliki harmonisasi agar kewajiban melindungi tidak bergeser menjadi tindakan merampas dan diskriminasi terhadap hak-hak asasi manusia.

B. Batas Pembatasan Pengetatan Pemeriksaan Paspor terhadap Hak Perempuan untuk Bergerak, Bekerja, dan Bermigrasi Secara Sah

Hak untuk bergerak dan meninggalkan suatu negara merupakan bagian dari kebebasan dasar dalam hukum hak asasi manusia. Dalam literatur HAM kontemporer, pembatasan mobilitas atas nama perlindungan harus diuji secara ketat karena tindakan administratif negara dapat berdampak langsung terhadap kehidupan pribadi, pekerjaan, keluarga, dan masa depan ekonomi seseorang. Kritik terhadap praktik migration control menunjukkan bahwa kebijakan yang tampak netral dapat menghasilkan dampak yang berbeda terhadap perempuan, terutama ketika perempuan diposisikan sebagai subjek yang harus dilindungi melalui pembatasan, bukan melalui pemberdayaan.¹⁰ Oleh karena itu, ukuran pembatasan tidak cukup berhenti pada adanya tujuan mencegah TPPO. Negara juga harus menunjukkan bahwa tindakan yang diambil benar-benar diperlukan, tidak berlebihan, dan tidak tersedia alternatif lain yang lebih sedikit membatasi hak.

Pasal 12 International Covenant on Civil and Political Rights menyatakan bahwa setiap orang berhak untuk meninggalkan negara mana pun, termasuk negaranya sendiri.¹¹ Hak ini memang bukan hak absolut. Negara dapat melakukan pembatasan apabila pembatasan tersebut diatur oleh hukum, diperlukan untuk melindungi keamanan nasional, ketertiban umum, kesehatan atau moral publik, atau hak dan kebebasan orang lain, serta konsisten dengan hak-hak lain yang diakui dalam kovenan tersebut. Human Rights Committee melalui General Comment No. 27 menegaskan bahwa pembatasan terhadap kebebasan bergerak harus memenuhi prinsip legalitas, kebutuhan, proporsionalitas, dan tidak boleh meniadakan hak itu sendiri.

Dalam konteks perempuan yang mengajukan permohonan paspor, pengetatan pemeriksaan dapat dibenarkan apabila memenuhi beberapa syarat. Pertama, pengetatan harus memiliki dasar hukum. Dasar hukum tersebut tidak harus selalu berupa undang-undang yang mengatur secara sangat teknis seluruh prosedur wawancara, tetapi kewenangan administratif harus dapat ditelusuri pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam hal ini, UU Keimigrasian, UU PTPPO, UU PPMI, dan ratifikasi CEDAW memberikan dasar normatif bagi negara untuk melakukan

¹⁰ Catherine Briddick, "CEDAW and Discrimination Experienced in the Context of Migration Control," *International Journal of Discrimination and the Law* (2022).

¹¹ International Covenant on Civil and Political Rights, Article 12.

pencegahan dan perlindungan. Namun, karena surat edaran bukan peraturan perundang-undangan dalam arti formal yang dapat membatasi hak secara mandiri, penerapannya harus tetap tunduk pada undang-undang dan prinsip pelayanan publik.

Kedua, pengetatan harus mengejar tujuan yang sah. Pencegahan TPPO dan perlindungan calon korban merupakan tujuan yang sah menurut hukum HAM. Negara tidak hanya berwenang, tetapi juga berkewajiban mengambil langkah pencegahan agar perempuan tidak masuk ke dalam situasi eksploitasi. Namun, tujuan yang sah tersebut tidak boleh digeser menjadi tujuan tersembunyi berupa pembatasan migrasi perempuan, pembatasan keberangkatan pekerja migran, atau pembatasan akses terhadap pekerjaan di luar negeri. Jika tujuan praktisnya berubah dari perlindungan menjadi kontrol migrasi yang berlebihan, maka kebijakan tersebut akan kehilangan legitimasi HAM-nya.

Ketiga, pengetatan harus diperlukan. Artinya, tindakan pendalaman hanya dilakukan apabila terdapat alasan yang cukup untuk menduga adanya kerentanan TPPO. Pemeriksaan tambahan tidak boleh diterapkan kepada seluruh perempuan secara umum. Prinsip kebutuhan menuntut adanya hubungan rasional antara indikator yang ditemukan dan tindakan administratif yang dilakukan. Misalnya, apabila terdapat ketidaksesuaian antara tujuan keberangkatan dengan dokumen pendukung, maka wawancara lanjutan dapat dibenarkan. Namun, apabila pemohon telah memberikan dokumen dan keterangan yang konsisten, maka pengetatan tambahan tanpa alasan yang jelas tidak dapat dibenarkan.

Keempat, pengetatan harus proporsional. Proporsionalitas menuntut agar tindakan negara tidak melebihi kebutuhan perlindungan. Dalam praktik penerbitan paspor, tindakan proporsional dapat berupa klarifikasi, wawancara tambahan, permintaan dokumen pendukung yang relevan, pemberian informasi mengenai migrasi aman, atau rujukan kepada instansi terkait. Sebaliknya, tindakan yang tidak proporsional dapat berupa penolakan otomatis, perlakuan merendahkan, penahanan dokumen tanpa dasar, tekanan agar pemohon membatalkan perjalanan, atau penundaan yang tidak disertai alasan dan batas waktu yang jelas.

Kelima, pengetatan harus nondiskriminatif. Fokus kebijakan seharusnya bukan pada perempuan sebagai kategori biologis atau sosial, melainkan pada indikator kerentanan TPPO. Dalam perspektif CEDAW, negara memang dapat memberi perhatian khusus kepada perempuan karena adanya kerentanan berbasis gender. Namun, perhatian khusus tersebut harus diarahkan pada perlindungan substantif, bukan pembatasan paternalistik. Perlindungan substantif berarti negara membantu perempuan mengakses informasi, memastikan keabsahan proses migrasi, mencegah eksploitasi, dan membuka jalur bantuan. Pembatasan paternalistik terjadi apabila negara mengasumsikan bahwa perempuan tidak mampu mengambil keputusan sendiri dan karena itu perlu dibatasi mobilitasnya.

Pendekatan nondiskriminatif juga harus mempertimbangkan pengalaman kekerasan berbasis gender dalam migrasi. Sisic dkk. menunjukkan bahwa perempuan migran dan pengungsi sering mengalami kekerasan berbasis gender sebagai suatu continuum, yaitu rangkaian kerentanan yang dapat terjadi sebelum migrasi, selama perjalanan, dan setelah tiba di negara tujuan. Temuan ini penting karena mendukung perlunya perhatian khusus terhadap perempuan dalam kebijakan pencegahan TPPO. Namun, perhatian khusus tersebut harus diarahkan pada identifikasi kebutuhan perlindungan, bukan pada pembatasan mobilitas. Perempuan yang diduga rentan harus diperlakukan sebagai subjek hak yang perlu didengar keterangannya, bukan sebagai objek administrasi yang otomatis dicurigai. Karena itu, wawancara dalam permohonan paspor perlu menggunakan pendekatan *sensitif gender* dan

trauma-informed.

Petugas perlu menghindari pertanyaan yang merendahkan, menyalahkan, atau mengasumsikan bahwa pemohon tidak memahami keputusannya sendiri. Pertanyaan harus diarahkan untuk menguji konsistensi informasi, memahami relasi pemohon dengan sponsor atau perekrut, memastikan pengetahuan pemohon mengenai tujuan perjalanan, serta mengidentifikasi apakah terdapat tekanan, ancaman, atau ketergantungan ekonomi yang tidak wajar. Pendekatan seperti ini membuat pengetahuan pemeriksaan lebih kompatibel dengan CEDAW karena melindungi perempuan tanpa menghilangkan agensi mereka.

Keenam, pengetahuan harus disertai jaminan prosedural. Pemohon paspor berhak memperoleh perlakuan yang manusiawi, informasi yang jelas, kesempatan menjelaskan keadaan, dan kepastian mengenai proses permohonan. Apabila permohonan ditunda atau diminta dokumen tambahan, alasan administratifnya harus dapat dijelaskan. Jaminan prosedural menjadi penting karena kebijakan yang bertujuan melindungi dapat menimbulkan dampak serius terhadap hak seseorang untuk bekerja, memenuhi kontrak, mengunjungi keluarga, memperoleh pendidikan, atau melakukan perjalanan yang sah. Tanpa jaminan prosedural, pengetahuan berisiko menjadi tindakan sewenang-wenang.

Dalam konteks ini, perlu dibedakan antara “pendalaman” dan “penolakan”. Pendalaman merupakan tindakan administratif untuk memperoleh informasi tambahan ketika terdapat indikator kerentanan. Pendalaman masih berada dalam koridor pelayanan dan perlindungan. Sementara itu, penolakan atau pembatalan penerbitan paspor merupakan tindakan yang berdampak lebih serius terhadap hak pemohon. Oleh karena itu, penolakan harus memiliki dasar yang lebih kuat, alasan yang terdokumentasi, dan mekanisme klarifikasi. Negara tidak boleh menggunakan dugaan umum sebagai dasar untuk membatasi hak seseorang memperoleh dokumen perjalanan.

Pengetatan pemeriksaan juga perlu dihubungkan dengan prinsip *least restrictive means*. Prinsip ini menuntut agar negara memilih tindakan yang paling sedikit membatasi hak, tetapi tetap efektif untuk mencapai tujuan perlindungan. Dalam pencegahan TPPO, tindakan yang paling sedikit membatasi dapat berupa edukasi migrasi aman, konfirmasi data, koordinasi dengan BP2MI atau dinas ketenagakerjaan, pemberian lembar informasi, atau rujukan perlindungan apabila pemohon diduga berada di bawah tekanan. Penolakan paspor seharusnya menjadi langkah terakhir apabila terdapat dasar hukum dan bukti administratif yang cukup bahwa permohonan tersebut terkait dengan proses eksploitasi atau penyalahgunaan dokumen.

Batas pembenaran juga harus mempertimbangkan hak perempuan untuk bekerja. Dalam UUD 1945 dan UU PPMI, bekerja merupakan hak warga negara yang harus dihormati, dilindungi, dan dipenuhi oleh negara. Banyak perempuan bermigrasi karena alasan ekonomi yang sah, termasuk untuk bekerja sebagai pekerja migran.¹² Negara tidak boleh menyamakan migrasi kerja perempuan dengan kerentanan TPPO secara otomatis. Justru tugas negara adalah memastikan agar migrasi kerja berlangsung aman, prosedural, dan terlindungi. Dengan kata lain, pencegahan TPPO tidak boleh menjadi alasan untuk menutup akses perempuan terhadap pekerjaan di luar negeri, melainkan harus menjadi sarana untuk memastikan bahwa akses tersebut tidak dimanfaatkan oleh pelaku eksploitasi.

Dalam perspektif *anti-trafficking* yang berbasis hak, calon korban tidak boleh diperlakukan sebagai pelanggar. Perempuan yang diduga berada dalam kerentanan

¹² Bridget Anderson, *Us and Them? The Dangerous Politics of Immigration Control* (Oxford: Oxford University Press, 2013), hlm. 2–24.

TPPO harus diperlakukan sebagai subjek perlindungan, bukan objek kecurigaan.¹³ Bahasa, sikap, dan prosedur pemeriksaan menjadi penting. Wawancara yang dilakukan dengan nada menghakimi dapat membuat pemohon takut, defensif, atau kehilangan kepercayaan kepada negara. Sebaliknya, wawancara yang berbasis perlindungan dapat membantu negara mengidentifikasi risiko secara lebih akurat dan membantu pemohon memahami potensi bahaya yang dihadapinya.

Berdasarkan analisis tersebut, pengetatan pemeriksaan paspor dapat dibenarkan tanpa melanggar hak perempuan untuk bergerak, bekerja, dan bermigrasi secara sah apabila memenuhi tujuh batas utama. Pertama, berbasis dasar hukum yang jelas. Kedua, bertujuan melindungi calon korban TPPO. Ketiga, diterapkan berdasarkan indikator objektif dan individual. Keempat, dilakukan secara proporsional. Kelima, tidak didasarkan pada stereotip gender. Keenam, disertai jaminan prosedural, termasuk alasan yang jelas dan kesempatan klarifikasi. Ketujuh, dihubungkan dengan mekanisme rujukan perlindungan, bukan sekadar penundaan atau penolakan administratif.

Dengan demikian, jawaban terhadap rumusan masalah kedua adalah bahwa pengetatan pemeriksaan paspor dapat dibenarkan sepanjang tidak meniadakan hak perempuan untuk bermigrasi secara sah. Negara boleh melakukan pendalaman ketika terdapat indikator kerentanan TPPO, tetapi tidak boleh menjadikan perempuan sebagai kategori umum yang dicurigai. Batas pbenarannya terletak pada legalitas, tujuan yang sah, kebutuhan, proporsionalitas, non diskriminasi, akuntabilitas, dan perlindungan prosedural. Apabila prinsip-prinsip tersebut dipenuhi, kebijakan keimigrasian dapat menjadi instrumen perlindungan HAM. Namun, apabila diabaikan, kebijakan yang sama dapat berubah menjadi bentuk pembatasan mobilitas perempuan yang tidak sejalan dengan CEDAW.

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan di atas, artikel ini menyimpulkan dua hal. Pertama, kebijakan Direktorat Jenderal Imigrasi melalui Surat Edaran Direktur Jenderal Imigrasi Nomor IMI-1308.GR.01.01 Tahun 2024 tentang Pencegahan Tindak Pidana Perdagangan Orang dalam Penerbitan Paspor Biasa pada prinsipnya sejalan dengan kewajiban negara menurut CEDAW dan hukum nasional Indonesia. Kesesuaian tersebut didasarkan pada kewajiban negara untuk mencegah perdagangan perempuan sebagaimana diatur dalam Pasal 6 CEDAW, diperkuat oleh General Recommendation No. 38 Tahun 2020, serta didukung oleh rezim hukum nasional melalui UU PTPPO, UU Pelindungan Pekerja Migran Indonesia, dan UU Keimigrasian. Namun, kesesuaian tersebut bersifat bersyarat, yaitu sepanjang kebijakan pengetatan pemeriksaan paspor dijalankan sebagai mekanisme deteksi dini administratif berbasis indikator objektif dan individual, bukan sebagai kecurigaan umum terhadap perempuan sebagai calon migran.

Kedua, pengetatan pemeriksaan paspor terhadap perempuan yang diduga berada dalam kerentanan TPPO dapat dibenarkan tanpa melanggar hak perempuan untuk bergerak, bekerja, dan bermigrasi secara sah sepanjang memenuhi prinsip legalitas, tujuan yang sah, kebutuhan, proporsionalitas, non diskriminasi, akuntabilitas, dan perlindungan prosedural. Negara dapat melakukan wawancara tambahan, meminta dokumen pendukung yang relevan, melakukan verifikasi, serta menghubungkan pemohon dengan mekanisme perlindungan apabila ditemukan indikator TPPO. Na-

¹³ I. Molodikova, "Migration Policy and Human Trafficking in the Russian Federation: Complex Phenomenon on a Shaky Ground," *Journal of Human Trafficking* (2020).

mun, pengetatan tersebut tidak boleh berubah menjadi pembatasan paternalistik, penolakan otomatis, atau *profiling* berbasis gender. Dengan demikian, batas pembedaan kebijakan terletak pada kemampuannya menjaga keseimbangan antara kewajiban negara mencegah TPPO dan kewajiban negara menghormati otonomi, martabat, serta hak mobilitas perempuan.

B. Saran

Pertama, Direktorat Jenderal Imigrasi perlu memastikan bahwa implementasi Surat Edaran Nomor IMI-1308.GR.01.01 Tahun 2024 didasarkan pada indikator kerentanan TPPO yang jelas, terukur, terdokumentasi, dan tidak diskriminatif. Indikator tersebut harus berfokus pada ketidaksesuaian dokumen, ketidakjelasan tujuan keberangkatan, sponsor atau perekrut yang tidak dapat diverifikasi, dugaan penempatan kerja nonprosedural, tekanan dari pihak ketiga, atau pola perjalanan yang relevan dengan modus TPPO. Sebaliknya, jenis kelamin, usia, status perkawinan, daerah asal, atau fakta bahwa perempuan hendak bekerja di luar negeri tidak boleh digunakan sebagai dasar tunggal untuk memperketat pemeriksaan.

Kedua, pengetatan pemeriksaan paspor perlu dilengkapi dengan jaminan prosedural dan mekanisme rujukan perlindungan. Setiap permintaan dokumen tambahan, penundaan, atau keputusan administratif yang berdampak pada permohonan paspor harus disertai alasan yang jelas, dicatat secara akuntabel, dan memberikan ruang klarifikasi bagi pemohon. Apabila ditemukan indikasi kerentanan TPPO, respons negara tidak cukup hanya berupa penundaan atau penolakan administratif, tetapi harus diikuti dengan pemberian informasi migrasi aman, koordinasi dengan instansi terkait, dan rujukan kepada lembaga perlindungan pekerja migran, layanan perempuan dan anak, atau aparat penegak hukum sesuai kebutuhan.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Anderson, Bridget. *Us and Them? The Dangerous Politics of Immigration Control*. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana, 2017.
- Piotrowicz, Ryszard, Conny Rijken, dan Baerbel Heide Uhl, eds. *Routledge Handbook of Human Trafficking*. London: Routledge, 2018.
- Soekanto, Soerjono, dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali Pers, 2015.

B. Artikel Jurnal Ilmiah

- Aradau, Claudia. "The Perverse Politics of Four-Letter Words: Risk and Pity in the Securitisation of Human Trafficking." *Millennium: Journal of International Studies* 33, no. 2 (2004): 251–277.
- Berman, Jacqueline. "Biopolitical Management, Economic Calculation and 'Trafficked Women'." *International Migration* 41, no. 4 (2003): 79–100.
- Briddick, Catherine. "Unprincipled and Unrealised: CEDAW and Discrimination Experienced in the Context of Migration Control." *International Journal of Discrimination and the Law* 22, no. 3 (2022): 224–248. doi: 10.1177/13582291221114082.
- Chuang, Janie A. "Rescuing Trafficking from Ideological Capture: Prostitution Reform and Anti-Trafficking Law and Policy." *University of Pennsylvania Law Review* 158, no. 6 (2010): 1655–1728.
- Chuang, Janie A. "Exploitation Creep and the Unmaking of Human Trafficking Law." *American Journal of International Law* 108, no. 4 (2014): 609–649.

- Fernández-Sánchez, Higinio, Jessica James, Ziad Zahoui, Luke Ging, Ingrid Vásquez-Ventura, Jennifer Stockton, dan Diane Santa Maria. "Labor Trafficking among Migrant Populations: A Scoping Review and Qualitative Interview Study with Stakeholders." *Frontiers in Human Dynamics* 7 (2025). doi: 10.3389/fhumd.2025.1620713.
- Martin, Yosia, dan Arthur Josias Simon Runturambi. "Upaya Pencegahan Pekerja Migran Indonesia (PMI) Nonprosedural sebagai Bagian Perdagangan Orang Melalui Pengawasan Keimigrasian." *Syntax Literate: Jurnal Ilmiah Indonesia* 9, no. 5 (2024): 3268–3285.
- Molodikova, Irina. "One Step Forward and Two Steps Back: Migration Policy and Human Trafficking in the Russian Federation since the Palermo Protocol of 2020." *Journal of Human Trafficking* 6, no. 2 (2020): 141–155. doi: 10.1080/23322705.2020.1690101.
- Sharma, Nandita. "Anti-Trafficking Rhetoric and the Making of a Global Apartheid." *NWSA Journal* 17, no. 3 (2005): 88–111.
- Utami, Tanti Kirana. "Regulation of Legal Sanctions against Perpetrators of Non-Procedural Placement of Indonesian Migrant Workers: A Human Trafficking Perspective." *Cogent Social Sciences* 10, no. 1 (2024): 2421347. doi: 10.1080/23311886.2024.2421347.

C. Instrumen Hukum Internasional

- Committee on the Elimination of Discrimination against Women. General Recommendation No. 38 (2020) on Trafficking in Women and Girls in the Context of Global Migration. CEDAW/C/GC/38, 2020.
- Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. Human Rights Committee. General Comment No. 27: Freedom of Movement. CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, 1999.
- International Covenant on Civil and Political Rights.
- D. Peraturan Perundang-undangan Nasional dan Kebijakan
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*.
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.
- Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang.
- Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2009 tentang Pengesahan *Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime*.
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.
- Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia.
- Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2013 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.
- Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2021 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2013 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.
- Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 18 Tahun 2022 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 8 Tahun 2014 tentang Paspor Biasa dan Surat Perjalanan Laksana Paspor.

Surat Edaran Direktur Jenderal Imigrasi Nomor IMI-1308.GR.01.01 Tahun 2024 tentang Pencegahan Tindak Pidana Perdagangan Orang dalam Penerbitan Paspor Biasa.