

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Fenomena migrasi bukanlah hal yang baru di dunia internasional. Perang, konflik, faktor ekonomi serta keamanan menjadi salah satu faktor pendorong individu, yang kemudian disebut imigran, secara sukarela maupun terpaksa (*forced displacement*) keluar menuju negara yang dianggap dapat memberikan penghidupan dan keamanan yang tidak bisa diberikan oleh negara asalnya. Data dari laporan UNHCR tahun 2021 menunjukkan bahwa terdapat 94,7 juta jiwa *person of concern* (POCs) di dunia dengan arus migrasi berkisar antara 35-40 juta jiwa setiap lima tahunnya.¹ Jumlah ini dapat terus meningkat apabila kondisi ekonomi, keamanan hingga politik global, terjadinya perang dan kegagalan ekonomi pada beberapa negara saat ini, tidak berubah ke arah yang lebih baik.

Pada dasarnya setiap individu memiliki hak atas kebebasan untuk dapat berpindah ke negara lain hingga kembali ke negaranya sebagaimana dijelaskan dalam Article 13 *The Universal Declaration of Human Rights* (UDHR).² Namun arus mobilitas yang berlebihan dan tidak teratur dapat memberikan dampak buruk terhadap keamanan suatu negara yang menjadikan isu migrasi menjadi salah satu isu penting global. Dalam sejarahnya negara berupaya membentuk kontrol terhadap arus migrasi di negaranya namun belum dapat secara maksimal

¹ People of Concern adalah kelompok orang-orang yang berada dalam perlindungan UNHCR berupa refugees, returnees, stateless people, internally displaced, dan asylum-seekers. IOM: Global Migration Indicators 2021 (Switzerland: IOM, 2021), 22, diakses pada 5 April, 2023, <https://publications.iom.int/books/global-migration-indicators-2021#:~:text=The%202021%20Global%20Migration%20Indicators,Global%20Migration%20Data%20Analysis%20Centre>.

² “Universal Declaration of Human Rights”, United Nations, Diakses pada 21 Februari, 2023, <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>.

mengatasi permasalahan tersebut. Banyak organisasi internasional (OI), baik dalam bentuk *intergovernmental organization* (IGO) maupun *non-governmental organization* (INGO), kemudian dibentuk untuk membantu mengatasi dan merespons fenomena tersebut. Salah satunya adalah *International Organization for Migration* (IOM).

IOM dibentuk dengan nama *the Provisional Intergovernmental Committee for the Movements of Migrants from Europe* (PICMME) pada tahun 1951, PICMME merupakan OI blok barat yang awalnya dibentuk sebagai agensi logistik yang menangani transportasi emigrasi dan pengungsi di Eropa pasca Perang Dunia II, akibat terjadinya kepadatan penduduk yang disebabkan oleh ledakan arus migrasi dan angka kelahiran yang tinggi.³ PICMME mengalami beberapa kali perubahan nama dari tahun 1951-1988 hingga resmi menjadi *International Organization for Migration* (IOM) pada tahun 1989.⁴ IOM telah berkembang menjadi organisasi yang memiliki otonomi, pengaruh dan peran penting dalam bidang migrasi global. Tidak hanya menjadi agen logistik di wilayah Eropa, IOM telah berperan aktif dalam mempromosikan migrasi yang berperikemanusiaan dan membantu negara anggota meningkatkan kapasitas kontrol negara terhadap migrasi di wilayahnya.⁵

Pada tahun 2021, IOM memiliki 174 negara anggota dengan lebih dari 450 kantor dan 16.000 staf di seluruh dunia. Jumlah ini meningkat tujuh kali lipat dari

³ Asher Lazarus Hirsch & Cameron Doig. "Outsourcing Control: the International Organization for Migration in Indonesia". *The International Journal of Human Rights* (2018): 3.

⁴ Antoine Pecoud. "Introduction: The International Organization For Migration as the 'New UN Migration Agency'," *The International Organization for Migration* (2020), 4.

⁵ "IOM di Indonesia". IOM Indonesia. Diakses pada 20 Februari, 2023, <https://indonesia.iom.int/id/iom-di-indonesia>.

tahun 1951 di mana IOM hanya memiliki 23 negara anggota dengan 18 kantor dan 352 staf.⁶ IOM turut berperan dengan berpartisipasi dalam diskusi pembentukan kebijakan pada level global melalui forum Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB), membentuk *Regional Consultative Processes* (RCPs), hingga peran pentingnya dalam peristiwa *the 1990/1991 first Gulf War* dan *the 1956 Hungarian refugee crisis*.⁷ Menurut Wunderlich perkembangan ini menunjukkan bahwa IOM proaktif dalam membentuk tata kelola migrasi di regional dan global.

Meskipun demikian eksistensi IOM kurang menjadi fokus perhatian di kalangan akademik maupun pembuat kebijakan dibandingkan dengan organisasi kemanusiaan sejenis seperti *Amnesty International* dan UNHCR. Menurut para ahli hal ini disebabkan oleh fakta bahwa IOM merupakan OI di luar sistem PBB.⁸ IOM memiliki karakteristik yang berbeda dengan PBB dan badan-badan di bawahnya. Karakteristik ini beberapa diantaranya adalah IOM dibentuk untuk merespons kepentingan negara blok barat yang didominasi oleh Amerika Serikat yang pesimis terhadap UNHCR saat itu.⁹ Selain itu, dalam praktiknya IOM tidak terikat pada UDHR, kerangka HAM lainnya dan tidak memiliki mandat khusus terkait migrasi yang kemudian mendatangkan kritik seperti kritik yang diberikan oleh *Amnesty International* dan *Human Rights Watch* (HRW) yang khawatir bahwa aktivitas IOM merusak praktik hak asasi manusia karena hanya didasarkan

⁶ IOM: *World Migration Report 2022* (Geneva: IOM, 2021), 9. Diakses pada 30 Januari, 2023, <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2022>.

⁷ Antoine Pecoud, "What do we know about the International Organization for Migration?", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, (2017): 5-7.

⁸ Martin Geiger and Martin Koch. "World Organization in Migration Politics: The International Organization for Migration". *JIOS*, 9, no. 1 (2018).

⁹ Martin, Geiger. Nadezhda, Kokoeva. & Zhang, Yadi, "The International Organization for Migration (IOM): "Competent Structure" and "Inevitable Choice" for Russia and China to Affect Global Migration Governance?", *Journal of International Analytics*, 13, no. 1 (2022): 50.

pada kepentingan negara tertentu.¹⁰ Hingga strategi kebijakan dan program yang bersifat lebih fleksibel dan luas disesuaikan dengan kebutuhan dan fokus permasalahan dari setiap negara.¹¹

Karakteristik-karakteristik tersebut menunjukkan perbedaan mendasar antara IOM dan PBB. Meskipun demikian, perbedaan ini tidak menutup adanya hubungan dan interaksi antara IOM dan PBB, khususnya *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR), sebagai OI global yang berfokus pada bidang migrasi. Berdasarkan sejarah kedua organisasi ini pernah membentuk kesepakatan kerja sama dalam bentuk kolaborasi pada tahun 1996 dalam bidang migrasi. Melalui kerja sama ini terjadi peningkatan intensitas interaksi antara IOM dan PBB dimana IOM secara aktif diundang menjadi observer pada pertemuan-pertemuan tim negara-PBB, terjadinya pertukaran informasi hingga kolaborasi dan koordinasi terkait program pemberian bantuan kemanusiaan antara IOM dengan badan-badan PBB terkait.¹²

Sebagai OI yang memiliki pengaruh, otonomi dan peran yang besar dalam migrasi global, kerja sama dengan PBB dapat dianggap sebagai langkah maju untuk memperkuat pengaruh IOM dalam politik global. Pada tahun 2016, IOM dan PBB melalui *general assembly* setuju untuk menjadikan IOM sebagai organisasi yang berkaitan (*related organisation*) PBB melalui resolusi kerja sama

¹⁰ Antoine Pecoud, "What do we know about the International Organization for Migration?", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, (2017): 4-11.

¹¹ IOM Indonesia: *IOM Indonesia Programmes* (Jakarta: IOM, 2021), 1, diakses pada 6 April, 2023, <https://indonesia.iom.int/sites/g/files/tmzbd11491/files/documents/IOM%20Indonesia%20Fact%20Sheet%202021%20EN.pdf>

¹² Miriam Cullen, "The IOM as a 'UN-Related' Organisation, and the Potential Consequences for People Displaced by Climate Change," *Climate Refugees: Global, Local and Critical Approaches*, no. 18 (2022): 346-351.

yaitu Resolusi 71/1 setelah sebelumnya pengajuan perubahan status IOM ditolak oleh PBB pada tahun 2004.¹³ Kerja sama ini menunjukkan adanya penguatan hubungan kembali di antara kedua organisasi dengan memasukkan IOM ke dalam sistem PBB dan menjadikannya sebagai *UN-related organisation*. Pasca bergabungnya, pengaruh IOM terhadap tata kelola migrasi global semakin kuat. Salah satunya dapat dilihat pada peran penting IOM sebagai koordinator pengimplementasian *Global Compact for Migration*, sebuah perjanjian multilateral negara-negara anggota PBB terkait isu migrasi global pada tahun 2018, dan bergabungnya Tiongkok dan Rusia menjadi negara anggota pada tahun 2016. Menjadi *UN-related organization* juga menunjukkan bahwa program dan praktik IOM harus didasarkan pada nilai-nilai dan prinsip PBB yang tertera pada *UN Charter*.¹⁴

Hal ini menunjukkan terjadinya perkembangan dan perubahan arah setelah 65 tahun sejak awal dibentuknya pada tahun 1951. Perubahan dan langkah yang di ambil oleh IOM menjadi bagian dari PBB dapat membawa dampak dan pengaruh terhadap mandat, praktik dan peran IOM di dalam PBB serta migrasi global. Tentunya perubahan ini akan diikuti oleh keuntungan dan pengorbanan tersendiri bagi IOM, hal inilah yang kemudian menurut peneliti menarik untuk dianalisis. Peneliti akan berfokus pada mengapa IOM menjadi agen migrasi PBB dengan status “UN Migration Agency” pada tahun 2016.

¹³ “IOM Becomes a Related Organization to the UN”, IOM, Diakses pada 04 Maret, 2023, <https://www.iom.int/news/iom-becomes-related-organization-un>

¹⁴ Miriam Cullen, “The IOM as a ‘UN-Related’ Organisation, and the Potential Consequences for People Displaced by Climate Change,” *Climate Refugees: Global, Local and Critical Approaches*, no. 18 (2022): 350.

1.2 Rumusan Masalah

International Organization for Migration (IOM) merupakan organisasi yang dibentuk oleh negara blok barat sebagai agen transportasi bagi permasalahan pengungsi dan mobilitas yang terjadi di negara-negara blok barat, khususnya Eropa. Sejak dibentuknya pada tahun 1951, IOM terus berkembang menjadi organisasi multilateral yang memiliki nilai dan peran penting di sistem migrasi internasional. IOM memiliki sistem dan praktik yang berbeda dengan organisasi internasional lainnya dan telah menjadi salah satu organisasi non-PBB yang berpengaruh pada bidangnya. Memiliki latar belakang sebagai organisasi yang didominasi oleh negara barat, alasan dibentuknya hingga kondisi politik global menjadi salah satu faktor yang menyebabkan IOM terpisah dari PBB. Namun tahun 2016, 65 tahun setelah tahun berdirinya, IOM resmi membentuk kesepakatan dengan PBB yang menjadikan IOM sebagai agen migrasi PBB dan masuk ke dalam sistem PBB. Hal inilah yang kemudian menarik untuk diteliti tentang mengapa IOM akhirnya bergabung dengan PBB menjadi agen migrasi PBB pada tahun 2016.

1.3 Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan penjabaran di atas, maka pertanyaan yang akan diangkat oleh penelitian ini adalah “Mengapa *International Organization for Migration (IOM)* bergabung dengan PBB sebagai “UN Migration Agency” pada tahun 2016?”.

1.4 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan mengapa *International Organization for Migration* bergabung dengan PBB menjadi “UN Migration Agency” pada tahun 2016.

1.5 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat kepada penulis dan pembaca secara akademik dan praktik berupa:

1. Secara akademik, penelitian ini diharapkan dapat dijadikan referensi dalam pengembangan studi hubungan internasional dan dapat memberikan kontribusi untuk mengetahui latar belakang bergabungnya *International Organization for Migration* sebagai OI non-PBB menjadi “UN Migration Agency” pada tahun 2016.
2. Secara praktik, penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi IOM dan PBB sebagai rujukan dan bahan evaluasi terkait perbaikan kebijakan sehingga dapat meningkatkan kerja sama di masa mendatang.

1.6 Studi Pustaka

Untuk mendukung penelitian ini peneliti menggunakan beberapa sumber sebagai acuan penelitian yang di antaranya:

Pertama, artikel jurnal yang ditulis oleh Tom Delreux dan Johan Adriaensen berjudul “Introduction. Use and Limitations of the Principal-Agent

Model in Studying the European Union” pada tahun 2017.¹⁵ Delreux dan Adriaensen berfokus untuk menganalisis Uni Eropa menggunakan model prinsipal-agen. Penulis berupaya menjelaskan bagaimana model ini dapat digunakan untuk memahami hubungan, dinamika kekuasaan, dan tugas di antara institusi serta aktor-aktor yang berkaitan dengan Uni Eropa itu sendiri. Analisis lebih lanjut dilakukan penulis dengan melihat dan menganalisis keterbatasan dan konteks yang dapat dijelaskan menggunakan model prinsipal-agen ini. Dalam artikel jurnalnya, Delreux dan Adriaensen menyimpulkan bahwa model prinsipal-agen dapat digunakan untuk memahami hubungan kekuasaan di dalam Uni Eropa namun perlu mempertimbangkan batasan dalam menggunakan model prinsipal-agen. Penelitian ini membantu peneliti dalam memahami penggunaan dan batasan konsep prinsipal-agen dalam menganalisis hubungan IOM dan PBB sebagai organisasi internasional.

Selanjutnya, artikel jurnal berjudul “What do we know about the International Organization for Migration?” yang ditulis oleh Antoine Pecoud pada tahun 2017.¹⁶ Melalui tulisannya, Pecoud berargumen bahwa *International Organization for Migration* (IOM) memiliki pengaruh dalam perubahan cara dari bagaimana migrasi internasional itu dipahami dan diatur. Penulis menggunakan empat isu utama untuk menganalisis IOM yaitu (1) Peran IOM dalam politik migrasi dan hubungannya dengan kedaulatan negara, (2) pendekatan manajerial dan *market-inspired* IOM hingga peran migrasi dalam ekonomi global, (3)

¹⁵ Tom Delreux and Johan Adriaensen, “Introduction. Use and Limitations of the Principal-Agent Model in Studying the European Union,” *The Principal Agent Model and the European Union*, no. 1 (2017): 1-34.

¹⁶ Antoine Pecoud, “What Do We Know About the International Organization for Migration,” *Journal of Ethnic and Migration Studies* (2017): 1-18.

Hubungan IOM terhadap masyarakat sipil dan implikasi dari aktivitasnya terhadap perlindungan humaniter dan hak asasi manusia, serta (4) Pengaruh normatif IOM dalam menciptakan pengetahuan dan bagaimana migrasi dikonstruksi secara intelektual dan politik sebagai isu politik dan bahan riset. Penelitian ini menunjukkan bahwa peran dan pengaruh dari IOM masih menjadi perdebatan di antara para ahli di mana beberapa di antaranya beranggapan bahwa IOM sebuah organisasi yang dibatasi oleh kepentingan negara. Sedangkan yang lainnya menyadari bahwa IOM memiliki peran yang besar dan bermanfaat terhadap imigrasi global. Menurut penulis, IOM tidak dominan namun di saat bersamaan tidak dapat diabaikan. Organisasi ini merupakan aktor yang terus berkembang dalam bidang migrasi. Penelitian ini berguna untuk memberikan analisis dan data terkait perdebatan terkait praktik IOM dan bagaimana transformasi serta perkembangan IOM membentuk kontrol migrasi global.

Selanjutnya, artikel jurnal yang ditulis oleh Philippe M. Frowd yang berjudul “Developmental Borderwork and the International Organization for Migration” pada tahun 2017.¹⁷ Artikel jurnal ini berfokus pada bagaimana IOM sebagai organisasi internasional menjadi aktor penghubung dari tata kelola global mengenai perbatasan negara dan migrasi. Dalam jurnal ini penulis menggunakan dua kecenderungan empiris yaitu analisis praktik pembangunan IOM dalam membangun infrastruktur dan teknologi di Mauritania dan Sudan Selatan, kedua menganalisis perkembangan IOM melalui konsep *Humanitarian Border Management* (HBM). Kedua analisis ini menunjukkan bahwa terjadi perubahan pada politik global dan IOM memiliki peran di dalamnya. Penulis berpendapat

¹⁷ Phillipe M. Frowd, “Developmental Borderwork and the International Organization for Migration,” *Journal of Ethnic and Migration Studies* (2017): 1-17.

bahwa untuk memahami bagaimana *borderwork* dalam *global south* maka analisis terhadap agenda IOM perlu diperhatikan. Selain itu penelitian ini menunjukkan bahwa organisasi bersifat multi-dimensi yang dibatasi dalam konsep global dan kebutuhannya. Perbedaan pada penelitian ini adalah penulis berfokus pada peran dan fungsi IOM sebagai aktor yang membentuk kontrol migrasi global dan bagaimana organisasi ini menjadi aktor penghubung antara tata kelola global mengenai perbatasan dan migrasi.

Selanjutnya, artikel jurnal yang ditulis oleh Anne Koch pada tahun 2014 yang berjudul “The Politics and Discourse of Migrant Return: the Role of UNHCR and IOM in the Governance of Return”.¹⁸ Pada penelitian ini, penulis berupaya untuk menganalisis posisi strategis aktor internasional dibidang migrasi yaitu UNHCR dan IOM melalui program *Assisted Voluntary Return* (AVR). Dari hasil penelitian yang dilakukan oleh penulis dapat disimpulkan bahwa kedua organisasi ini membentuk suatu sistem pembagian tugas yang bersifat saling melengkapi di mana tugas ini disesuaikan dengan mandat organisasi. Penulis mengaitkan tindakan kedua aktor ini kepada kebutuhan dan tuntutan negara, di mana organisasi internasional dalam hal ini mendampingi negara dalam mencapai kontrol atas migrasinya yang kemudian membantu dalam menstabilkan kedaulatan negara dalam bidang migrasi. Dalam tulisan ini, Koch lebih lanjut menjelaskan tentang bagaimana OI dapat menetapkan norma atau standar atas suatu hal yang kemudian menandakan pengaruh mereka. Perbedaan dalam penelitian ini adalah Koch menganalisis mengenai peran, pengaruh, dan hubungan

¹⁸ Anne Koch, “The Politics and Discourse of Migrant Return: The Role of UNCHR and IOM in the Governance of Return,” *Journal of Ethnic and Migration Studies* 40, no. 6 (2014): 905-923.

saling keterkaitan OI dan hubungannya dengan negara, dalam hal ini UNHCR dan IOM, yang dikaji melalui program AVR.

Jurnal selanjutnya berjudul “Reconsidering Lock-in Effects and Benefits From Delegation: the African Union’s Relations With Its Member States Through a Principal-Agent Perspective” yang ditulis oleh Martin Welz pada tahun 2019.¹⁹ Penelitian yang dilakukan bertujuan untuk menganalisis hubungan dan tantangan *African Union* (AU) dengan negara anggotanya menggunakan prinsipal-agen teori. Welz dalam jurnalnya menyimpulkan beberapa asumsi yaitu; (1) Terdapat *Lock-in effects* dalam hubungan antar negara anggota dan organisasi. *Lock-in effects* dilakukan untuk mengamankan posisi suatu negara dalam organisasi dalam jangka Panjang dengan memberikan negara tersebut sebuah keuntungan tambahan, (2) Pendelegasian wewenang dari negara ke organisasi dilatarbelakangi oleh suatu manfaat tertentu, (3) Terdapat heterogenitas kepentingan antar negara sehingga perlu untuk dijembatani untuk menghindari pembatasan wewenang oleh negara anggota, (4) Agen memiliki kepentingannya tersendiri sehingga prinsipal dapat memberikan sanksi apabila agen melakukan pelanggaran atau bertindak merugikan. Penulis menjelaskan bahwa dalam hubungan prinsipal-agen keduanya mendapatkan manfaat, yang dalam konteks ini merupakan organisasi dan negara anggota. Namun penulis juga menyebutkan bahwa terdapat tantangan dan keterbatasan dalam hubungan ini sehingga menekankan pentingnya pemahaman mendalam tentang kompleksitas hubungan antara prinsipal dan agen. Penelitian

¹⁹ Martin Welz, “Reconsidering Lock-in Effects and Benefits From Delegation: the African Union’s Relations With Its Member States Through a Principal-Agent Perspective,” *Cambridge Review of International Affairs* 0, no. 0 (2019): 1-20.

ini membantu peneliti untuk memahami lebih lanjut mengenai teori prinsipal-agen.

Berdasarkan tinjauan pustaka yang telah ditemukan oleh peneliti terkait bergabungnya IOM menjadi agen PBB sudah banyak dilakukan di antaranya; penelitian Tom Delreux dan Johan Adriaensen yang berjudul “Introduction. Use and Limitations of the Principal-Agent Model in Studying the European Union”, penelitian oleh Antoine Pecoud berjudul “What do we know about the International Organization for Migration?,” kemudian penelitian yang berjudul “Developmental Borderwork and the International Organization for Migration” oleh Philippe M. Frowd, Anne Koch dengan judul “The Politics and Discourse of Migrant Return: the Role of UNHCR and IOM in the Governance of Return”, dan Martin Welz yang berjudul “Reconsidering Lock-in Effects and Benefits From Delegation: the African Union’s Relations With Its Member States Through a Principal-Agent Perspective”. Peneliti ingin menjelaskan mengapa IOM bergabung menjadi agen PBB, namun fokus terhadap isu ini belum ada diteliti sehingga peneliti memutuskan untuk meneliti isu ini dan menjadikan tinjauan pustaka sebagai referensi dalam penelitian-penelitian ini.

1.7 Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual yang digunakan untuk menjelaskan permasalahan penelitian adalah Liberal Institutionalism oleh Robert Keohane dan Joseph Nye dan *Principal-Agent Theory* oleh Oliver Hard dan Bengt Holmstrom. Menurut pandangan ini, negara dan OI menjadi bagian penting untuk dapat membantu

peneliti menganalisis bergabungnya IOM menjadi “UN Migration Agency” pada tahun 2016.

1.7.1 Pendekatan Institusionalisme Liberal

Liberal institusionalisme pertama kali dikenalkan oleh Robert Keohane dan Joseph Nye pada abad ke-20 yang berfokus pada peran institusi internasional, serta hubungan ketergantungan yang kompleks antar aktor dalam hubungan antar negara pada tingkat global. Sama seperti realisme, pendekatan liberal institusionalisme mengakui bahwa sistem internasional berbentuk anarki dan kedaulatan pada negara merupakan bagian utama dalam politik internasional. Dalam perspektif ini, negara merupakan aktor penting dalam politik global namun tetap mengakui peran dari aktor non-negara seperti IGO's dan NGO's yang kemudian menjadi salah satu poin pembeda antara institusionalisme liberal dengan realisme.²⁰ Penggagas awal pendekatan ini, Robert Keohane dan Joseph Nye menjelaskan empat karakteristik yang membedakan institusionalisme liberal dengan pendekatan lain khususnya realisme yaitu terdapat berbagai situasi yang dapat meningkatkan terjadinya interaksi dan hubungan antar aktor, tidak terdapat perbedaan pada jenis isu seperti yang terdapat pada realisme, pemaksimalan keuntungan dilakukan melalui kerja sama, mengakui dan melibatkan peran dari aktor non-negara dalam politik global.²¹

Selaras dengan liberalisme abad-19, institusionalisme liberal pada prinsipnya bertujuan untuk membentuk dunia yang lebih damai dan makmur demi

²⁰ Tana, Johnson and Andrew, Heiss., “Liberal Institutionalism” chap 8 (2018): 8-9, quoted in Thomas G. Weiss and Rorden Wilkinson, *International Organization and Global Governance* (London: Routledge, 2018).

²¹ Rebecca, Devitt, “Liberal Institutionalism: An Alternative IR Theory or Just Maintaining the Status Quo?,” *E-International Relations* (2011): 1-2.

menciptakan kondisi global yang baik untuk keamanan dan kesejahteraan manusia. Perspektif ini berpendapat bahwa kerja sama internasional dapat terjadi dengan didorong oleh kepentingan bersama antar aktor. Dalam hal ini, mereka percaya bahwa lembaga-lembaga memiliki posisi penting untuk terciptanya kerja sama berkelanjutan sehingga dapat memfasilitasi kehidupan yang baik bagi manusia.²² Sikap optimistik akan terciptanya kehidupan yang layak bagi manusia melalui kerja sama tidak terbatas pada hubungan antar negara namun mengikutsertakan peran aktor non-negara lainnya seperti kerja sama antara negara dan negara, negara dan OI, hingga OI dan OI.

Pendekatan institusionalisme liberal memandang suatu kerja sama merupakan hubungan yang mungkin terjadi antar berbagai aktor dimana hubungan ini dilakukan sebagai upaya membentuk dunia yang lebih teratur demi mencapai kesejahteraan manusia. Hubungan kerja sama ini dapat dilakukan dalam berbagai bentuk salah satunya adalah hubungan pendelegasian tugas dan wewenang antar aktor, seperti negara, IGO, NGO, hingga individu, yang didorong oleh berbagai situasi dan kepentingan. Hal ini kemudian di pahami secara khusus dalam *principal-agent theory* yang menjelaskan mengenai hubungan pendelegasian yang terjadi antar aktor internasional.

1.7.2 *Principal-Agent Theory*

Teori ini berangkat dari pemahaman bahwa aktor mendelegasikan tugas dan memberikan otoritas serta sumber daya kepada aktor lain atau disebut pendelegasian. Hubungan ini dilakukan dengan memberikan otoritas untuk

²² Rebecca, Devitt, Liberal Institutionalism: An Alternative IR Theory or Just Maintaining the Status Quo?, 4.

melaksanakan tugas atau misi dari aktor A, yang kemudian disebut prinsipal kepada aktor lain sebagai representatif dari prinsipal, yang disebut agen untuk mencapai kepentingan tertentu. Hal ini dikarenakan aktor bersifat rasional sehingga akan berupaya untuk memaksimalkan keuntungan yang didapatkan, yang dalam teori ini dilakukan melakukan pertukaran sumber daya. Oleh karena itu dapat dipahami bahwa *Principal-Agent (PA) theory* berpusat pada hubungan pemaksimalan keuntungan dilakukan melalui pendelegasian ataupun pembagian kerja (*division of labour*) dan dapat ditemukan dalam berbagai konteks baik itu bisnis hingga politik.²³

Hubungan antara principal dan agen didasarkan untuk mendapatkan keuntungan tertentu yang disesuaikan dengan kepentingan masing-masing aktor. Melalui kerja sama ini, kepentingan dapat dicapai dengan saling memberikan kebutuhan yang diperlukan oleh masing-masing pihak. Bagi principal, keuntungan yang didapatkan adalah tercapainya tujuan dan kepentingan dengan hasil yang maksimal menggunakan sumber daya yang ada secara efektif. Sedangkan bagi agen, keuntungan yang dimaksudkan dapat berupa sumber daya yang dibutuhkan seperti pendanaan, tenaga ahli, fasilitas, maupun keuntungan lainnya seperti pengakuan, memperluas pengaruh hingga hak-hak istimewa dan kekebalan hukum tertentu yang kemudian digunakan untuk mencapai kepentingan yang diinginkan agen. Keuntungan ini merupakan salah satu faktor utama terbentuknya hubungan pendelegasian diantara keduanya.

²³ Henning Tamm and Duncal Snidal, "Rational Choice and Principal-Agent Theory", *International Organization and Global Governance*, 9 (2014): 227.

Dalam hubungan internasional, bentuk dari *PA theory* dapat digunakan untuk melihat hubungan antara satu aktor dengan aktor lainnya, seperti hubungan antara negara-IGO, IGO-NGO, NGO-Individu, dan hubungan antar aktor lainnya termasuk hubungan antar organisasi internasional (OI). Dalam teori ini analisis diterapkan untuk melihat bagaimana satu OI sebagai prinsipal memberikan otoritas dan sumber daya kepada OI lainnya, yaitu kemudian disebut agen, untuk melaksanakan tugas dan misi tertentu sesuai dengan kepentingan yang ingin dicapai. Hal ini dikarenakan agen dianggap sebagai organisasi yang memiliki pengalaman dan keahlian untuk dapat melaksanakan dan bertanggung jawab atas tugas yang diberikan. Umumnya terdapat alasan-alasan fungsional yang mendorong terbentuknya hubungan ini seperti untuk mengatasi suatu masalah yang bersifat kolektif, meningkatkan stabilitas dengan membentuk kesepakatan politik dan agenda hingga untuk mendapatkan keahlian teknis yang dibutuhkan.²⁴

Dalam teori ini, prinsipal dan agen akan membentuk suatu hubungan kontraktual dalam bentuk dan tingkat formalitas yang bervariasi mulai dari bentuk informal seperti permintaan negara anggota kepada OI hingga bentuk yang lebih formal seperti pembuatan perjanjian internasional.²⁵ Pembentukan kontrak juga merupakan bagian penting karena memuat tugas dan wewenang pendelegasian dan merupakan salah satu bentuk kontrol prinsipal terhadap agen untuk menghindari terjadinya *agency slack*. *Agency slack* merupakan salah satu permasalahan dan risiko yang dapat terjadi dalam proses delegasi otoritas antara prinsipal dan agen yang dapat muncul akibat perbedaan preferensi dan

²⁴ Tom Delreux and Johan Adriaensen, "Principal-Agent Analysis and the European Union," Oxford Research Encyclopedia of Politics. Oxford University Press (2019): 4.

²⁵ Tom Delreux and Johan Adriaensen, *Principal-Agent Analysis and the European Union*, 6.

kepentingan. Permasalahan ini dibagi menjadi *adverse selection* dan *moral hazard*.²⁶

1. *Adverse selection* merupakan kondisi di mana agen dapat salah mengartikan kemampuan dan preferensinya untuk dapat menarik prinsipal. Hal ini umumnya dilakukan sehingga OI dapat menggunakan otoritas maupun uang donor yang diberikan untuk melakukan proyek lain seperti dengan meminimalkan pengeluaran pada proyek yang dijanjikan kepada prinsipal.
2. *Moral hazard* terjadi apabila agen berani mengambil keputusan yang risiko dan biayanya dibebankan kepada prinsipal apabila gagal dan keadaan memburuk.

Dalam *PA theory*, negara dan agen akan membentuk kontrak kerja sama yang digunakan untuk mengikat kesepakatan di antara kedua pihak. Melalui kontrak inilah negara akan berupaya untuk meminimalisasi biaya dan memaksimalkan keuntungan yang ingin didapatkan serta membentuk mekanisme pengawasan demi mengurangi potensi terjadinya *agency slack*. Mekanisme pengawasan yang umum digunakan oleh negara adalah memonitor dan meminta pelaporan secara berkala dari agen ke prinsipal namun hal ini tidak dapat sepenuhnya menghilangkan potensi tersebut dikarenakan tidak adanya kemungkinan akan terbentuknya rancangan kontrak yang menghilangkan seluruh kemungkinan terjadinya *agency slack*.

²⁶ Henning Tamm and Duncal Snidal, "Rational Choice and Principal-Agent Theory," *International Organization and Global Governance*, 9 (2014): 227-229.

Terkait dengan konsep yang telah dijelaskan di atas, karena itu peneliti akan menggunakan konsep *Principal-Agent Theory* oleh Oliver Hard dan Bengt Holmstrom dalam menganalisis bergabungnya IOM menjadi *UN Migration Agency* pada tahun 2016. Penerapan konsep ini akan dilakukan dengan menentukan Prinsipal dan Agen di antara IOM dan PBB untuk melihat kepentingan dan peran di antara kedua aktor. Kepentingan inilah yang kemudian digunakan untuk menganalisis mengenai latar belakang, hingga fenomena yang mendorong terbentuknya hubungan kerja sama diantara kedua organisasi ini. Dengan tahapan proses tersebut akan dilihat pula apakah terjadi *agency slack* ketika proses pendelegasian itu terjadi. Proses dan tahapan analisis inilah yang kemudian akan digunakan peneliti untuk menjelaskan mengapa IOM bergabung menjadi agen migrasi PBB pada tahun 2016.

1.8 Metode Penelitian

Metodologi penelitian merupakan suatu prosedur yang dipakai untuk dapat mendeskripsikan, menjelaskan dan meramalkan suatu fenomena.

1.8.1 Jenis dan Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan penulis dalam penelitian mengenai analisis bergabungnya *International Organization for Migration* menjadi agen migrasi PBB pada tahun 2016 sebagai studi kasus menggunakan pendekatan kualitatif yang mengarah pada metode penelitian historis. Penelitian kualitatif diartikan sebagai penelitian yang digunakan untuk mengeksplorasi dan memahami makna yang oleh sejumlah individu atau kelompok orang dipahami berasal dari masalah

sosial atau kemanusiaan yang dipahami secara menyeluruh.²⁷ Dalam penelitian ini penulis menggunakan pendekatan historis. Pendekatan historis diartikan sebagai sebuah strategi penelitian yang meneliti kejadian di masa lalu untuk merekonstruksi dan mendeskripsikan kejadian atau peristiwa yang pernah terjadi di masa lalu.²⁸ Dengan menggunakan metode ini, peneliti berupaya mendeskripsikan suatu peristiwa yang terjadi di luar waktu penelitian secara teliti dan kritis dalam bentuk yang sistematis berdasarkan bukti-bukti sejarah sehingga dapat menghasilkan gambaran dan pemahaman terhadap bagaimana, kapan, siapa, apa, di mana, dan mengapa suatu peristiwa dapat terjadi. Proses penelitian menggunakan pendekatan ini memiliki empat karakteristik utama, yaitu berorientasi pada masa lalu, proses nya dilakukan secara sistematis dan objektif, serta rentetan peristiwa yang dikaji harus memiliki validitas. Penelitian kualitatif dengan pendekatan historis ini dipilih dengan alasan bahwa penelitian ini lebih dapat memahami suatu fenomena maupun isu secara lebih mendalam dibandingkan dengan penelitian kuantitatif.²⁹

Penelitian kualitatif dengan pendekatan historis ini digunakan untuk menganalisis mengapa IOM bergabung menjadi agen migrasi PBB yang terjadi pada tahun 2016. Penelitian historis ini dianggap tepat karena dapat membantu peneliti untuk menganalisis secara kritis proses interaksi, informasi, dan peristiwa yang terjadi secara sistematis antara IOM dan PBB sehingga dapat memberikan pemahaman mengenai keterkaitan berbagai peristiwa tersebut dengan kajian

²⁷ Adhi Kusumastuti dan Ahmad Mustamil Khoiron. "Metode Penelitian Kualitatif". (Semarang: Lembaga Pendidikan Sukarno Pressiondo, 2019): 2.

²⁸ Muri Yusuf, Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif & Penelitian Gabungan (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014), 346.

²⁹ Fatchor, Rahman, "Menimbang Sejarah sebagai Landasan Kajian Ilmiah; sebuah Wacana Pemikiran dalam Metode Ilmiah," Jurnal Pemikiran dan Pendidikan Islam 7, no. 1 (2017): 132-133.

penelitian. Oleh karena itu, pendekatan historis dianggap tepat karena dapat menjelaskan masalah penelitian dengan lebih rinci dan mendalam serta mampu menjelaskan suatu peristiwa secara komprehensif.

1.8.2 Batasan Penelitian

Agar penelitian ini tidak meluas dari apa yang telah dirumuskan, penulis memberikan batasan penelitian. Batasan penelitian berfokus pada perubahan IOM dari organisasi multilateral non-PBB menjadi organisasi yang berkaitan dengan system atau disebut “UN Migration Agency”. Sedangkan batasan waktu penelitian mulai dari tahun 1996 hingga tahun 2016. Tahun 1996 dijadikan awal penelitian karena merupakan tahun dibentuknya kerja sama pertama antara IOM dan PBB kemudian peneliti akan melihat perkembangan yang terjadi hingga tahun 2016.

1.8.3 Unit dan Level Analisis

Untuk dapat memahami, menjelaskan maupun menganalisis suatu fenomena, objek maupun individu dalam penelitian, penulis harus menentukan pendekatan, metode hingga unit analisis yang akan digunakan yang dalam hal ini dibagi menjadi unit analisis dan unit eksplanasi. Unit analisis adalah fenomena atau program yang ingin dianalisis dan dideskripsikan yang juga disebut sebagai variabel dependen. Unit analisis dalam penelitian ini adalah bergabungnya IOM pada tahun 2016 ke dalam sistem PBB.

Unit Eksplanasi merupakan objek yang mempengaruhi unit analisis yang akan diamati atau yang disebut juga variabel independen. Unit eksplanasi dalam penelitian ini adalah Perserikatan Bangsa Bangsa melalui pemberian status

sebagai *UN Agent* yang menunjukkan keterkaitan suatu organisasi dengan sistem PBB. Dengan penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa level analisis dari penelitian ini berada pada tingkat sistem.

1.8.4 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data merupakan cara yang digunakan oleh peneliti untuk mengumpulkan data penelitian yang berasal dari berbagai sumber data. Dalam penelitian terdapat dua jenis data yaitu data primer dan data sekunder. Pada penelitian ini peneliti menggunakan data sekunder yaitu data yang telah dikumpulkan oleh peneliti untuk mendukung data penelitian salah satunya menggunakan studi kepustakaan atau *library research* yaitu pengumpulan data yang berasal dari berbagai literatur seperti jurnal, artikel, dokumen resmi dari instansi terkait, maupun melalui internet yang berkaitan dan dapat mendukung penelitian. Dalam penelitian ini, *literature research* digunakan untuk memperoleh data mengenai IOM, PBB hingga kondisi tata kelola migrasi global. Metode ini dipilih agar peneliti memiliki pemahaman yang mendalam mengenai masalah penelitian sehingga dapat menjawab pertanyaan penelitian.

1.8.5 Teknik Pengolahan dan Analisis Data

Teknik pengolahan data adalah cara atau proses yang digunakan untuk mengolah data penelitian menjadi informasi yang diperlukan dalam penelitian. Peneliti menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan historis untuk mengumpulkan, dan menganalisis data yang akan digunakan untuk meneliti bergabungnya IOM menjadi bagian dari sistem PBB dengan status sebagai “UN Migration Agency”. Langkah awal untuk pengolahan data dimulai dari

mengumpulkan data terkait sejarah dan fungsi IOM sebagai organisasi internasional di bidang migrasi terhadap tata kelola migrasi global. Selanjutnya akan dilakukan analisis mengenai hubungan IOM dan PBB yang selanjutnya akan digunakan untuk menganalisis mengapa IOM bergabung menjadi agen migrasi PBB pada tahun 2016. Terdapat tiga proses teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu:³⁰

1. Seleksi dan Pengumpulan data

Pada tahapan ini peneliti mengumpulkan data yang diperoleh dari berbagai dokumen, berita maupun sumber lainnya yang relevan dan sesuai dengan masalah penelitian. Data yang telah dikumpulkan kemudian di klasifikasi untuk dilakukan penyesuaian sesuai dengan informasi yang diperlukan.

2. Penyajian dan Interpretasi Data

Pada proses ini data yang telah diperoleh dari berbagai sumber dijelaskan dan kemudian dilakukan pemahaman dan penafsiran makna secara mendalam untuk mengetahui makna yang terkandung di dalam data yang disajikan.

3. Penarikan Kesimpulan

Pada proses ini kesimpulan dilakukan dengan merumuskan informasi, data dan makna dari hasil penelitian yang dideskripsikan dengan kalimat yang mudah dipahami secara singkat dan padat. Penarikan kesimpulan akhir ini dilakukan setelah proses interpretasi data dilakukan.

³⁰ Saleh, Sirajuddin. Analisis Data Kualitatif. (Makassar: Pustaka Ramadhan, 2017), 96-97.

1.9 Sistematika Penulisan

Bab 1: Pendahuluan

Pada bab ini peneliti menjelaskan tentang latar belakang, rumusan masalah, pertanyaan penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka penelitian, studi pustaka, metodologi penelitian dan sistematika penulisan.

Bab 2: Fenomena Migrasi Global

Bab ini menjelaskan mengenai bagaimana migrasi sebagai fenomena, upaya negara dalam menangani isu migrasi hingga bagaimana peranan IOM dalam menangani fenomena migrasi global.

Bab 3: Kerja sama IOM dan PBB dalam Isu Migrasi Global

Pada bab ini menganalisis mengenai hubungan antara dua OI global di bidang migrasi yaitu IOM dan PBB dan keterkaitannya terhadap perkembangan tata kelola migrasi global. Bab ini akan menjelaskan mengenai bagaimana dinamika peran dan pengaruh antara IOM dan PBB dalam migrasi global.

Bab 4: Analisis bergabungnya IOM menjadi “UN Migration Agency” Pada Tahun 2016

Dalam bab ini menjelaskan analisis mengenai latar belakang bergabungnya IOM ke dalam PBB sebagai agen migrasi PBB pada tahun 2016. Analisis dilakukan menggunakan konsep Prinsipal-Agen seperti yang telah dijelaskan pada bab I.

Bab 5: Penutup dan Kesimpulan

Bab ini berisi kesimpulan dan hasil penelitian yang telah ditemukan mengenai alasan bergabungnya IOM menjadi agen migrasi PBB pada tahun 2016 serta saran dari peneliti untuk penelitian selanjutnya.

