Bergabungnya International Organization for Migration (IOM) Menjadi Agen Migrasi Perserikatan Banga Bangsa (PBB)

Juliani Az Zahra[1], Apriwan[2], Virtuous Setyaka[3]

Program Studi Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Andalas, Padang, Indonesia.

E-mail: [1]azzahrajuliani@gmail.com*, [2]apriwan@fisip.unand.ac.id*, [3] vsetyaka@gmail.com *

Abstract

After World War II, Europe was plagued by problems due to population density and the high flow of migrant mobility entering Europe. This phenomenon encouraged countries to form an organization to manage the movement of people and logistics in the European region known as the International Organization for Migration (IOM). Despite being established with a limited, temporary mandate, and outside the UN framework, IOM managed to grow, proving its expertise and role in various global migration events to become one of the leading actors in global migration. However, in 2016, IOM decided to form a more formal bond of cooperation by signing the 2016 Agreement which also marked the incorporation of IOM into the UN, making IOM a "UN Migration Agency". This research explains the reasons for IOM's incorporation into the UN system. This research uses qualitative methods and uses data from secondary sources. The researcher used Principal-Agent Theory which relies on the relationship of delegation of duties and authority. This research emphasizes that IOM's joining was driven by IOM's interest in obtaining resources, such as funding, recognition, expansion of influence, and certain privileges and immunities, to achieve goals in accordance with its global strategy.

Keywords: *Migration Governance, International Organization for Migration, United Nations*

Pendahuluan

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. Mobilisasi dapat mendatangkan manfaat baik apabila diikuti dengan pengelolaan yang baik dari negara. 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. Negara sebagai aktor utama berupaya membentuk kontrol terhadap arus migrasi di negaranya namun dalam beberapa sejarah mengalami kegagalan dan belum dapat secara maksimal 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).

Dibentuk dengan nama *the Provisional Intergovernmental Committee for the Movements of Migrants from Europe* (PICMME) pada tahun 1951, IOM 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 (Hirsch and Doig 2018). Saat ini, IOM telah berkembang menjadi organisasi yang memiliki otonomi, pengaruh dan peran penting dalam bidang migrasi global dengan berperan aktif dalam mempromosikan migrasi yang berperikemanusiaan dan membantu negara anggota meningkatkan kapasitas kontrol negara terhadap migrasi di wilayahnya (IOM Indonesia 2023). IOM berpartisipasi dalam diskusi pembentukan kebijakan pada level global melalui forum Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB) hingga peran pentingnya dalam beberapa peristiwa global seperti *the 1990/1991 first Gulf War* dan *the 1956 Hungarian refugee crisis* (Pecoud, What do we know about the International Organization for Migration? 2017).

Meskipun demikian eksistensi IOM kurang menjadi fokus perhatian di kalangan akademik maupun pembuat kebijakan dibandingkan dengan organisasi kemanusiaan sejenis seperti UNHCR. Menurut para ahli hal ini disebabkan oleh fakta bahwa IOM merupakan OI di luar sistem PBB (Geiger and Koch 2018). IOM memiliki karakteristik yang berbeda dengan PBB seperti tidak terikatnya IOM terhadap UDHR, dibentuk untuk merespon kepentingan Amerika Serikat dan

sekutunya, tidak memiliki mandat khusus terkait migrasi hingga strategi kebijakan dan program yang bersifat lebih fleksibel dan luas disesuaikan dengan kebutuhan dan fokus permasalahan dari setiap negara (IOM Indonesia 2021). Karateristik inilah yang kemudian membawa pandangan yang pesimistik dan keraguan atas kredibilitas dan aktivitas IOM yang dianggap tidak sesuai dengan praktik Hak Asasi Manusia (HAM).

Pada tahun 2016, IOM dan PBB melalui IOM-UN Agreement sepakat untuk menjadikan IOM sebagai *related organization* dengan status agen migrasi global. Pasca bergabungnya, pengaruh IOM terhadap tata kelola migrasi global semakin kuat, salah satunya dengan peran pentingnya sebagai coordinator jalannya Global Compact for Migration diikuti dengan bergabungnya Tiongkok dan Rusia menjadi anggota. 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.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif yang mengarah pada metode penelitian historis. 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. Pemahaman akan dilakukan dengan dukungan data yang diperoleh menggunakan teknik yang mendukung penelitian dimana dalam penelitian ini, peneliti menggunakan *library research* sebagai teknik pengumpulan data. Pengumpulan data menggunakan teknik ini dilakukan dengan mengambil data yang berasal dari

berbagai literatur seperti jurnal, artikel, dokumen resmi dari instansi terkait, maupun melalui internet yang berkaitan dan dapat mendukung penelitian. Data yang telah didapatkan kemudian diolah dengan 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.

Hasil dan Diskusi

Tata Kelola Migrasi Global

Perkembangan isu migrasi global dapat dilihat jauh hingga abad 20 lebih tepatnya pada tahun 1919, yang juga dijadikan sebagai awal studi perkembangan tata kelola migrasi global karena merupakan tahun pertama munculnya perhatian terhadap isu migrasi ditandai dengan dibentuknya sebuah badan internasional bernama *the League of Nations High Commissioner for Refugees* (LNHCR). Pada tahun yang sama, *International Labour Organization* (ILO) membentuk sebuah konvensi hak-hak buruh yang juga diterapkan pada bidang migrasi (Betts and Kainz 2017). Kemudian terjadilah polarisasi antara negara penerima (*receiving country*) dengan negara pengirim (*sending country*) yang memiliki perbedaan kepentingan dalam bidang migrasi global. Perkembangan isu migrasi kemudian ditandai dengan proses integrasi antara bidang migrasi dan pembangunan, terbentuknya Dialog Tingkat Tinggi di bidang migrasi, hingga terbentuknya *New York Declaration* dan *Global Compacts for Migration*, yaitu perjanjian internasional migrasi pertama yang menjelaskan mengenai komitmen negara untuk melindungi pengungsi dan migran serta upaya negara mengatasi tantangan-tantangan terkait dengan migrasi.

Isu migrasi pada dasarnya tidak dapat dihentikan, karena telah menjadi bagian dari kehidupan manusia. Namun pengelolaan terhadapnya harus dilakukan mengingat perpindahan ini tentunya dapat membawa dampak baik maupun buruk tergantung bagaimana kemampuan suatu negara dalam

mengelolanya. Negara dapat melakukan kontrol sepenuhnya terhadap kebijakan migrasi melalui regulasi dan setiap negara memiliki kemampuan dan kebijakan yang berbeda dalam menangani arus migrasi. Amerika Serikat dan Jerman misalnya, sejak awal memiliki pendekatan yang berbeda dibandingkan dengan Eropa.

Dinamika Hubungan dan Bergabungnya IOM ke dalam Sistem PBB

Pada tahun 2016, melalui resolusi 70/296 mengenai "Agreement Concerning the Relationship between the United Nations and the International Organization for Migration" PBB secara resmi menyetujui rancangan perjanjian kerja sama antara IOM dan PBB setelah kedua pihak melakukan beberapa kali pertemuan untuk memperjelas dan memperkuat hubungan kerja sama. Perjanjian yang ditandatangani oleh Sekretaris Jenderal PBB, Ban Ki-Moon dan Direktur Jenderal IOM, Bill Swing ini menandakan bergabungnya IOM sebagai related organization dengan status sebagai 'UN Migration Agency'.

Keinginan kuat IOM untuk membentuk kerja sama yang lebih formal dengan PBB kemudian mendorong IOM untuk mengambil langkah dengan membuka diri atas keanggotaan negara-negara komunis dan bekas jajahannya sekaligus membantu mereka dalam proses mengadopsi *the Schengen Acquis,* yaitu seperangkat peraturan dan perjanjian yang mengatur penghapusan kontrol perbatasan antar wilayah negara-negara Uni Eropa, untuk bergabung ke dalam Uni Eropa (Schengen visa info n.d.). Selain itu, peran aktif IOM dalam merespon keadaan darurat migrasi Eropa pada saat itu semakin membuka peluang pemulihan hubungan di antara IOM-PBB yang dapat dilihat dari bergabungnya IOM dengan *the Inter-Agency Standing Committee* (IASC) pada tahun 1992, tahun yang sama, IOM mendapatkan status sebagai pengamat di Majelis Umum PBB (IASC n.d.). Upaya pembentukan hubungan yang lebih formal dan kuat dengan PBB terus diupayakan oleh IOM mulai dari membentuk *the 1996 Agreement*, perjanjian kerja sama pertama antara IOM dan PBB, hingga *the 2016 Agreement* yang menandai bergabungnya IOM ke dalam sistem PBB.

IOM bergabung di bawah PBB menjadi *related organization* yang berada di bawah pengawasan *general assembly* bersama dengan bagian-bagian lain yaitu *Subsidiary Organs, Fund and Programmes, Research and Training*, dan entitas lainnya. *Related Organizations* memiliki kemiripan fungsi dengan *specialized organization*, badan-badan khusus PBB yang berada di bawah *economic and social council*, yaitu sebagai organisasi independen yang memiliki hubungan kerja sama dengan PBB dalam upaya menangani isu-isu tertentu. Perbedaan diantara keduanya terletak pada sifat keanggotaan dimana *specialized agency* memiliki keanggotaan yang lebih kuat di dalam PBB dibandingkan *related organizations*. Kedua status ini sama-sama menandai bahwa organisasi tersebut telah melakukan hubungan kerja sama dengan PBB berdasarkan *UN Charter* artikel 57 dan 63 (Emergency Manual IOM n.d.).

Related organization dalam operasinya bertanggung jawab kepada *general assembly* umumnya dilakukan dalam bentuk laporan. Keanggotaan badan ini juga tidak harus dalam bentuk OI namun dapat berupa badan donor maupun NGO. Setiap dari badan-badan ini berkontribusi terhadap PBB dalam isu yang berbeda-beda disesuaikan dengan fungsi dari badan-badan tersebut. Dalam hal ini IOM melakukan hubungan kerja sama yang spesifik dalam isu migrasi global. Perjanjian 2016 menunjukkan pengakuan PBB terhadap IOM. Melalui perjanjian ini, IOM resmi bergabung ke dalam PBB menjadikannya sebagai *related organization*. Beberapa pejabat IOM beranggapan bahwa menjadi badan khusus lebih baik dibandingkan dengan organisasi terkait, namun seiring dengan perubahan kepentingan dan pandangan dari negara-negara anggota, posisi sebagai organisasi terkait dapat menguntungkan IOM dalam memperkuat hubungan dengan PBB tanpa bertentangan dengan keinginan negara anggotanya.

IOM-PBB dalam Relasi *Agent-Principal*

Principal-Agent Theory menekankan pada hubungan dan interaksi strategis yang dilakukan untuk mencapai tujuan tertentu melalui pendelegasian dari prinsipal kepada agen. Pendelegasian yang dimaksud merupakan bentuk

penyerahan sumber daya dan tugas dari prinsipal kepada pihak yang sesuai untuk dapat membantu mencapai tujuan dan kepentingan dari prinsipal. Prinsipal dan Agen dapat berasal dari golongan manapun. PBB dan IOM merupakan dua OI yang mengambil peran penting dalam perkembangan tata kelola migrasi global dapat dilihat dari berbagai program dan agenda yang dibentuk melalui koordinasi dan hubungan saling bekerja sama yang kompleks. Hubungan ini kemudian semakin diperkuat ketika IOM pada tahun 2016 resmi bergabung ke dalam sistem PBB, menjadikannya sebagai agen migrasi di bawah PBB.

Teori *Principal-Agent* menjelaskan bahwa dalam hubungan pendelegasian, terdapat dua pihak yang terlibat yaitu Prinsipal dan Agen. Prinsipal dipahami sebagai pihak yang melakukan pendelegasian tugas dan wewenang dengan tujuan mencapai kepentingan dengan cara memaksimalkan sumber daya yang ada. Sedangkan agen dipahami sebagai pihak yang melakukan kerja sama, bertindak sebagai 'perpanjangan diri' dari prinsipal dan bergerak sesuai kesepakatan dengan mendapatkan imbalan tertentu. Pada umumnya, agen akan melakukan kerja sama untuk mendapatkan imbalan yang sesuai dengan kepentingannya.

Dalam upaya memahami hubungan IOM dan PBB menggunakan *principal-agent theory*, maka perlu dilakukan upaya identifikasi hubungan pendelegasian dengan menganalisis beberapa kondisi melalui pemetaan pertanyaan meliputi "Siapa?", "Kepada Siapa?", dan "Apa?". "Siapa" berkaitan dengan pihak yang memiliki kepentingan, sumber daya namun tidak memiliki 'kualifikasi' yang sesuai sehingga membutuhkan agen yang tepat untuk dapat mencapai hasil yang maksimal. Pertanyaan ini bertujuan untuk mencari principal dalam sebuah kerja sama. "Kepada Siapa" berkaitan dengan siapa yang kemudian menerima tugas dan wewenang tersebut. Pertanyaan ini membantu kita untuk menentukan agen. Sedangkan "Apa" berkaitan dengan tugas dan kepentingan yang didelegasikan tadi atau objek penelitian. Dalam hubungan antara PBB dan IOM, dapat dilihat bahwa PBB memiliki kepentingan dalam memasukkan IOM

ke dalam sistem nya. Keputusan ini kemudian diikuti dengan pemberian sumber daya, wewenang dan tugas kepada IOM untuk bertindak sebagai agen migrasi PBB dalam tata kelola migrasi global. Pemberian sumber daya oleh PBB diikuti dengan penyerahan tugas kepada IOM untuk bertindak sebagai perpanjangan diri PBB dalam menghadiri isu migrasi global yang terus berkembang.

Fakta-fakta tersebut menunjukkan bahwa PBB merupakan prinsipal dan dalam hal ini IOM yang merupakan penerima sumber daya dan tugas menjadikan IOM sebagai agennya dengan migrasi global sebagai objek pendelegasiannya. Melakukan pemetaan pertanyaan penting untuk mengidentifikasi siapa prisipal, siapa agen dan apa yang menjadi objek pendelegasian dilakukan dalam memahami hubungan kerja sama dalam *Principal-Agent Theory*. Pemetaan pertanyaan juga dapat digunakan untuk mengetahui apakah teori ini dapat digunakan atau tidak. Dengan memahami posisi PBB dan IOM, dapat dilakukan analisis lebih lanjut mengenai mengapa IOM bergabung dengan PBB menjadi 'UN Migration Agency' pada tahun 2016.

Tujuan dan Kepentingan IOM

Hubungan kerja sama diantara PBB dan IOM bersifat saling menguntungkan. PBB melakukan pendelegasian karena membutuhkan badan untuk mengambil peran utama dalam menangani isu migrasi khususnya secara operasional sekaligus dapat menghemat biaya serta memastikan efektivitas dari program yang akan dijalankan. Meskipun demikian, menjadikan IOM sebagai agen migrasi PBB tentu dengan biaya yang harus 'dibayarkan' dan bukan merupakan proses mudah termasuk dari pihak IOM sendiri. Penolakan datang dari negara-negara anggota PBB yang pesimis terhadap cara kerja IOM termasuk pada dominasi Amerika didalamnya. Penolakan juga datang dari pihak internal IOM sendiri yang beranggapan bahwa bergabungnya IOM ke dalam sistem PBB dapat mengancam sistem kerja dari IOM itu sendiri. Oleh karena itu, upaya bergabungnya IOM ke dalam sistem PBB harus dilakukan melalui banyak pendekatan, negosiasi, dan diskusi yang alot.

Melihat proses tersebut kemudian membawa ke pertanyaan lebih lanjut mengenai mengapa IOM ingin bergabung ke dalam PBB. Meskipun berada di luar sistem PBB, IOM sebagai organisasi independen telah sukses memainkan peran penting dalam migrasi global bahkan memiliki kelembagaan yang besar dengan 174 negara anggota, pendanaan yang independen, besifat fleksibel dan tentunya berpengalaman dalam kegiatan operasional. Menurut pemahaman principal-agent theory, terdapat keuntungan yang ingin dicapai oleh masing-masing aktor yang menjadi faktor pendorong terbentuknya kerja sama. Menurut *the 2016 Agreement* terdapat beberapa manfaat yang akan didapatkan oleh IOM ketika menjadi agen migrasi PBB seperti pengakuan, terbukanya akses terhadap pendanaan dan kerja sama dengan badan-badan PBB, kebebasan administratif hingga kekebalan hukum tertentu. Apakah hal ini kemudian sesuai dengan kepentingan IOM harus dilihat bagaimana kondisi ini kemudian menguntungkan bagi IOM ke depannya.

Beberapa hal yang mendorong IOM untuk membentuk kerja sama ini adalah:

A. Mendapatkan Pengakuan. Meskipun IOM telah banyak memberikan kontribusi dalam upaya menangani dan memberikan bantuan dalam berbagai peristiwa migrasi global, IOM masih belum mendapatkan pengakuan atas perannya tersebut. Beberapa ahli memberikan kritik terhadap kinerja IOM yang dianggap tidak sesuai dengan prinsip HAM dan hanya bekerja berdasarkan kepentingan negara pendonor. Pada tahun 2003, *Amnesty International* dan HRW khawatir bahwa aktivitas IOM itu merusak hak asasi manusia dan hanya didasarkan pada kepentingan negara tertentu. Selain itu, kepentingan ini pernah diutarakan oleh IOM pada tahun 1996 melalui surat yang disampaikan kepada Sekretaris Jenderal dimana IOM mengutarakan niatnya untuk meminta pengakuan atas peran dan kontribusi IOM terhadap migrasi global.

Melalui kerja sama ini, PBB dalam *IOM-UN Agreement 2016* menyatakan pengakuannya dalam Artikel 2 no. 2 dimana dijelaskan bahwa IOM telah berhasil mendapatkan status dan pengakuan terhadap kontribusi dan kepemimpinan IOM dalam isu migrasi global (Bradley, Costello and Sherwood 2023).

B. Mengurangi skeptisme terkait kinerja IOM yang tidak sesuai HAM. Dalam praktiknya IOM tidak memiliki mandat khusus terkait migrasi dan tidak memiliki kerangka HAM yang dapat dijadikan pedoman dalam beroperasi. Selain itu, sekali lagi, sistem IOM yang "pay to play" dianggap tidak sesuai dengan praktik HAM. Kritik yang didapatkan oleh IOM tidak hanya berasal dari para akademisi namun juga oleh organisasi internasional terkait seperti Amnesty International dan HRW. Francois Crepeau, pelapor khusus PBB untuk HAM migran, juga pernah melaporkan hal serupa pada tahun 2013. Crepeau melaporkan bahwa pendanaan dan mandat IOM dapat menyebabkan masalah struktural dalam upaya mengadopsi kerangka HAM. Sikap ini menghambat perkembangan IOM dalam beberapa aspek seperti hubungan kerja sama yang terbatas seperti IOM yang tidak diizinkan untuk mengikuti pertemuan global PBB.

   Menanggapi kritik tersebut, melalui perjanjian 2016 IOM menyatakan akan bergerak dengan menggunakan prinsip-prinsip dalam *UN Charter* sebagai pedoman, menggunakannya untuk menetapkan standar dalam melakukan kegiatan dalam upaya mengurangi kegiatan yang tidak sesuai dengan HAM. Langkah ini menunjukkan komitmen IOM terhadap HAM dan prinsip kemanusiaan lainnya. Melalui perjanjian ini pula, IOM mendapatkan mandat yang jelas sebagai agen migrasi PBB, mendukung program dan kegiatan PBB dalam upaya menangani isu migrasi global demi tercapainya migrasi yang aman, damai, dan tertib sebagaimana yang dinyatakan dalam *Global Compact for Migration* (Pecoud 2020).

C. Pengaruh dan Relasi. Perjanjian 2016 memberikan IOM wewenang untuk berpartisipasi aktif dalam pembentukan kebijakan PBB terkait migrasi dan dalam semua mekanisme koordinasi PBB. Kondisi ini memungkinkan IOM untuk dapat melakukan advokasi dan mempengaruhi arah kebijakan ke arah praktik-praktik migrasi yang terbaik. IOM juga dapat lebih leluasa untuk berkoordinasi dengan badan-badan PBB seperti *UN Development Group* (UNDG), CEB, dan IASC setelah sebelumnya mengalami penolakan (Micinski and Weiss 2016). Berada dalam sistem PBB dapat menjadi ajang untuk IOM dapat memperluas basis dukungannya melalui pembentukan kerja sama.

   Kondisi ini berbeda dengan kondisi pasca bergabungnya. Dalam banyak kasus IOM diminta untuk berpartisipasi dalam pertemuan pertemuan tingkat-kerja namun tidak untuk menghadiri pertemuan prinsipal PBB karena bukan bagian dari PBB. Seperti yang terjadi ketika IOM dikeluarkan dari gugus tugas karena meskipun IOM merupakan salah satu badan operasional terbesar di Sudan dengan alasan bahwa IOM bukan bagian dari PBB. Kejadian serupa juga terjadi ketika IOM memiliki keterbatasan untuk menyampaikan masukan pada saat Dialog Tingkat Tinggi meskipun IOM turut diundang untuk mendukung persiapannya (IOM 2013). Perluasan kerja sama juga dirasakan oleh IOM setelah Tiongkok dan Rusia bergabung menjadi anggota IOM menyusul pasca terbentuknya kerja sama IOM-PBB pada tahun 2016.

D. Sumber daya lainnya. Sumber daya yang dimaksud disini meliputi kemudahan terkait formalitas administratif termasuk *UN laissez-passer,* pendanaan untuk kegiatan tertentu, mendapatkan kebebasan hukum, dan hambatan birokrasi (ICAO n.d.). Meningkatnya kerja sama IOM dengan badan-badan PBB mendorong terbukanya akses IOM terhadap beberapa pendanaan PBB Dimana IOM memperoleh anggaran berkisar 362 juta dollar Amerika yang merupakan penggabungan dari beberapa dana seperti Dana Tanggap Darurat, Dana Perwalian untuk Keamanan Manusia dan pendanaan pembangunan PBB lainnya. Hal ini turut membantu meningkatkan pendanaan bagi IOM dalam menjalankan program operasionalnya.

> Bergabungnya IOM dapat memperkuat posisinya untuk meminta hak istimewa dan kekebalan serupa yang didapatkan oleh badan-badan di bawah PBB (IOM 2013).

Menjadi organisasi terkait PBB memberikan fasilitas untuk IOM dapat memperluas pengaruh dan memperkuat posisi nya dalam tata kelola migrasi global. Selain itu, perjanjian ini menguntungkan karena IOM tidak harus merubah atau menghilangkan karakteristiknya yang bersifat efektif seperti program dan strateginya akan berbeda pada tiap-tiap negara disesuaikan dengan kebutuhan negara anggotanya sehingga akan menciptakan efisiensi dalam penggunaan sumber daya khususnya dalam pendanaan waktu, tenaga kerja, hingga daya tanggap terhadap isu-isu migrasi global. Oleh sebab itu, kerja sama ini dapat dikatakan membawa keuntungan bagi kepentingan IOM melalui sumber daya yang diberikan oleh PBB.

Agency Slack

Agency Slack dipahami sebagai sebuah permasalahan yang dapat timbul dari kelonggaran hubungan pendelegasian antara principal-agen disebabkan oleh adanya perbedaan kepentingan maupun preferensi. Untuk melihat apakah terjadi suatu *agency slack* atau tidak, kita perlu memahami bagaimana respon principal terhadap kinerja yang dilakukan oleh Agen. *Agency slack* dibagi menjadi dua jenis yaitu *adverse selection* yang dipahami sebagai kondisi agen yang menyalah artikan kemampuannya untuk menarik principal dan *moral hazard* ditandai dengan tindakan agen yang melakukan langkah beresiko namun justru merugikan principal. Agency Slack pada dasarnya sulit untuk dianalisis namun kondisi ini dapat dilihat dengan mengamati empat indikator yaitu: 1) Mempekerjakan agen lain sebagai pengawas, 2) Membentuk suatu komite untuk mengawasi aktivitas agen, 3) Melakukan pemotongan anggaran, 4) Mengurangi staf agen (Heldt 2022).

Selama masa kerjanya, IOM telah berhasil melaksanakan banyak program dan kegiatan yang diamanatkan, PBB juga tidak terindikasi mempekerjakan agen atau badan lain maupun membentuk komite pengawas untuk memantau aktivitas dari IOM, juga tidak tercatat pernah memberikan sanksi kepada IOM seperti pemotongan anggaran maupun pengurangan staf agen. Sebaliknya, hingga saat ini IOM tetap dapat menggunakan fasilitas dan berbagai sumber daya yang diberikan oleh PBB untuk melakukan program yang telah disepakati demi tercapainya tujuan bersama. Kondisi ini juga menunjukkan bahwa IOM memiliki kemampuan dan kapasitas yang memadai untuk bertindak sebagai agen bagi PBB sehingga tidak memiliki indikasi terjadinya *adverse selection* maupun *moral hazard*.

Kesimpulan

Keinginan IOM menjadi agen PBB tentunya didorong oleh kepentingan tertentu. Melalui kacamata *Principal-Agent Theory*, prinsipal akan memberikan tugas dan wewenang kepada agen dengan membuat agen sebagai perpanjangan diri untuk mencapai tujuan tertentu diikuti dengan pemberian sumber daya tertentu. Dalam hal ini, PBB yang memberikan tugas kepada IOM merupakan prinsipal, sedangkan IOM merupakan agen menginginkan sumber daya yang ditawarkan oleh PBB sebagai faktor pendorong terbentuknya kerja sama. Sumber daya yang dimaksud berupa pengakuan, mengurangi kritik dan skeptisme terhadap IOM, menambah pengaruh dan relasi, dukungan melalui pendanaan dan kemudahan administratif, hingga mendapatkan hak-hak istimewa dan kekebalan hukum tertentu yang juga didapatkan oleh badan-badan PBB lainnya. Sumber daya tersebut menjadi kepentingan yang ingin dicapai oleh IOM melalui kerja sama ini.

Pembahasan mengenai isu migrasi sebenarnya bukanlah hal baru dalam studi penelitian hubungan internasional. Namun apabila berbicara mengenai isu migrasi, IOM jarang menjadi subjek dari penelitian hubungan internasional terlepas dari posisinya yang merupakan aktor penting dalam mekanisme

penanganan migrasi dan memiliki pengaruh kuat dalam pengelolaan tata kelola migrasi global. Oleh karena itu, dalam pemahaman tata kelola migrasi memerlukan perhatian lebih mendalam kepada seluruh aktor yang terlibat, termasuk IOM, dengan menggunakan kacamata dari berbagai konsep dan teori sehingga dapat menjadi berkontribusi dalam pengembangan studi hubungan internasional.

Daftar Pustaka

Betts, Alexander, and Lena Kainz. "The History of Global Migration Governance." no. 122 (2017): 2.

Bradley, Megan. "Joining the UN Family? Explaining the Evolution of the IOM-UN Relations." *Global Governance* 27 (2021): 255-258.

Bradley, Megan, Cathryn Costello, and Angela Sherwood. "Introduction: IOM Unbound? Obligations and Accountability of the International Organization for Migration in an Era of Expansion." 2023: 13-14.

Dao, Thu Hien, and Mathilde Maurel. "Global Migration in the 20th and 21st Centuries: the Unstoppable Force of Demography." 2023: 2.

Emergency Manual IOM. *IOM in the UN System: Some Fundamentals*. n.d. https://emergencymanual.iom.int/sites/g/files/tmzbdl1956/files/2022-08/IOM%20and%20the%20UN%20system%20FAQs.pdf (accessed 2023).

Geiger, Martin, and Martin Koch. "World Organization in Migration Politics: the International Organization for Migration." *JIOS*, 2018.

Heldt, Eugenia C. "When Do International Organizations Engage in Agency Slack? A Qualitative Comparative Analysis of United Nations Institutions." *Global Studies Quaterly*, 2022: 2-3.

Hirsch, Asher Lazarus, and Cameron Doig. "Outsourching Control: the International Organization for Migration in Indonesia." *The International Journal of Human Rights*, 2018: 3.

ICAO. "United Nations Issues Electronic Laissez-Passers." n.d.

IOM. "Global Migration Indicators 2021." Switzerland, 2021, 22.

IOM Indonesia. *IOM Indonesia: IOM Indonesia Programmes*. IOM Indonesia, 2021.

IOM. *Standing Committee on Programmes and Finance: IOM-UN Relations*. IOM, 2013.

Micinski, Nicholas R, and Thomas G Weiss. "International Organization for Migration and the UN System: A Missed Opportunity." *Briefing*, 2016: 2-3.

Pecoud, Antoine. "Introduction: the International Organization for Migration as the New UN Migration Agency." *The International Organization for Migration*, 2020: 12-14.

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

IOM Indonesia. *IOM in Indonesia*. 2023. https://indonesia.iom.int/id/iom-di-indonesia.

IASC. *The Inter-Agency Standing Committee*. n.d. https://interagencystandingcommittee.org/the-inter-agency-standing-committee (accessed 2023).

Schengen visa info. *A Brief Summary of the Schengen Acquis Schengenvisa*. n.d. https://www.schengenvisainfo.com/schengen-acquis (accessed 2023).

United Nations. *Univeral Declaration of Human Rights*. n.d. https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights (accessed 2023).