

BAB I: PENDAHULUAN

1.1 LATAR BELAKANG MASALAH

Pembuatan dan penggunaan paspor palsu merupakan masalah yang signifikan dalam siklus migrasi dan keamanan perbatasan, mengingat penggunaan paspor palsu berkontribusi terhadap keberlanjutan migrasi ireguler (*irregular migration*) dan kejahatan terorganisir lintas batas (*transnational organized crime*). IOM (t.t.) mendefinisikan migrasi ireguler sebagai aktivitas pergerakan keluar-masuk negara secara tidak sah, sebagai contoh adalah seperti penyeberangan ilegal (i.e., tidak terdokumentasi); aktivitas penjualan manusia; penyelundupan manusia; atau tinggal lebih lama dari batas waktu yang ditentukan. Kejahatan pemalsuan paspor meliputi tindakan merancang, memperoleh, dan menggunakan paspor palsu dengan konsekuensi hukuman pidana berupa denda atau penjara. Dengan kemampuan untuk menutup identitas dan memberikan akses bergerak, pemalsuan paspor kerap kali dilakukan sebelum melaksanakan tindak kejahatan yang lebih lanjut—dipahami sebagai *the act of crime to commit crime*. Tulisan ini menganalisis upaya mengatasi kejahatan pemalsuan paspor di Kerajaan Thailand. Bersama dengan keterbatasan yang dimiliki Kerajaan Thailand dalam menghambat tindak kejahatan tersebut, penulis menganalisis strategi (aktor yang terlibat—dalam hal ini Thailand, IOM, dan Interpol—guna menekan (*detering*) isu spesifik terkait paspor palsu dan ancaman yang dibawanya di Thailand.

Migrasi internasional merupakan salah satu manifestasi utama dari globalisasi yang membawa dampak positif dan negatif. Alexander Betts (2011) menjelaskan pentingnya pengelolaan arus migrasi secara efektif untuk memaksimalkan manfaat serta meminimalisir konsekuensi yang dibawa oleh fenomena migrasi. Hal tersebut dapat dilakukan melalui berbagai cara, seperti melakukan kerjasama antar-aktor, menciptakan kebijakan migrasi domestik, hingga membentuk regulasi perjalanan internasional. Kerentanan yang diciptakan oleh tingginya migrasi dan kejahatan pemalsuan paspor lantas menekankan pentingnya pengelolaan migrasi dan perbatasan. Paspor, pada dasarnya, dapat didefinisikan sebagai dokumen identitas dan perjalanan

(*identity and travel documents*) resmi yang dikeluarkan oleh pemerintah dan merangkum hak seseorang untuk bergerak secara lintas batas.

Pada penerapannya, standarisasi paspor menjadi salah satu bentuk kontrol migrasi untuk mempermudah pengawasan dan penyaringan di titik perbatasan. Meski begitu, fungsi pengelolaan dan kontrol yang tersirat dalam paspor hanya dapat efektif apabila pengguna paspor sesuai dengan identitas yang tertera di dalamnya (Koslowski, 2011). Seringkali, kejahatan pemalsuan paspor diidentifikasi dengan migrasi ireguler sebab manfaatnya dalam memfasilitasi migrasi ireguler. Hal tersebut dapat terjadi melalui beberapa cara, yaitu pelanggaran serius (e.g., pemalsuan dokumen identitas dan perjalanan) atau pelanggaran kecil (e.g., tinggal lebih dari waktu yang ditentukan) (Duvell, 2011).

Penulis berargumen bahwa kejahatan pemalsuan paspor merupakan ancaman dalam sistem keamanan internasional. “*In the wrong hands, a passport is like a weapon*”, tulis Interpol dalam laman daringnya (Interpol, t.t.). Masalah yang berawal di lingkup domestik dapat berkembang menjadi ancaman global apabila berkembang menjadi aktivitas kriminal lebih lanjut. Oleh sebab itu, upaya untuk menghambat pelaku kriminal melintasi perbatasan menjadi salah satu cara untuk memastikan keamanan negara–bahkan keamanan global. Pusat data Stolen and Lost Travel Documents (SLTD), milik International Criminal Police Organization (Interpol) mengakumulasi bahwa setidaknya terdapat 99 juta dokumen perjalanan yang dilaporkan tercuri, hilang, dicabut, tidak valid, dan tercuri kosong (*stolen blank*), beberapa dokumen diantaranya adalah paspor, visa, dan UN Laissez-
Passer (Interpol, t.t.).

Kerajaan Thailand, selanjutnya disebut sebagai Thailand saja, adalah negara dengan angka kedatangan tertinggi di Asia Tenggara. Hal ini didukung oleh budaya lokal, keterjangkauan biaya, dan kemudahan berkeliling di Thailand sehingga menjadikannya salah satu destinasi turisme yang paling diminati di kawasan tersebut. Pada tahun 2019, tercatat bahwa Thailand menerima sekitar 39.829.000 angka pendatang, menjadikannya salah satu dari sepuluh negara dengan angka pendatang terbesar di dunia (lihat Tabel

1.1). Kehadiran paspor palsu yang memudahkan migrasi ireguler dan mengancam keamanan, lantas meningkatkan kerentanan negara-negara berpengujung tinggi seperti Thailand. Tingginya arus masuk di Thailand menjadikannya lokasi strategis bagi individu dan kelompok kriminal untuk merancang, memperoleh, dan menggunakan paspor palsu. Oleh sebab itu, Thailand dijuluki sebagai “*Mecca for travel document fraud*” (Baric, 2014) dan “*hotbed for fake and stolen passport*” (Wall Street Journal, 2014).

**Tabel 1.1 Perbandingan Jumlah Angka Pendatang berdasarkan
10 Negara Paling Populer dengan Turis dalam Periode 2014-2019**
(dalam jutaan)

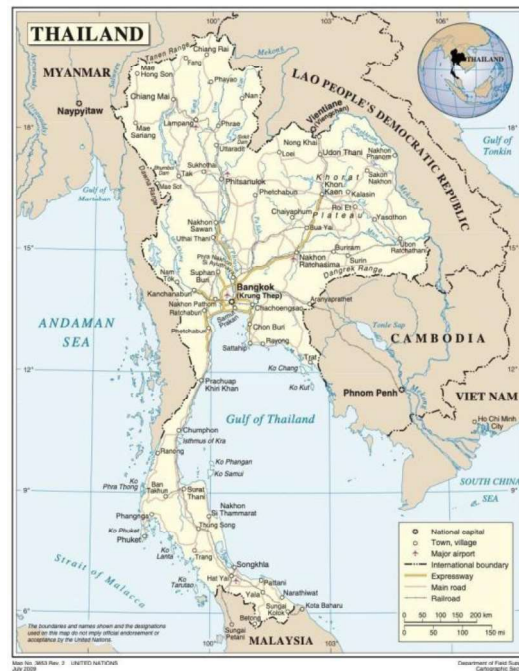
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Amerika Serikat	± 75.022	± 77.645	± 75.608	± 77.187	± 79.746	± 79.256
Inggris	± 32.613	± 34.436	± 35.814	± 39.543	± 38.664	± 39.418
Italia	± 48.576	± 50.732	± 52.372	± 58.253	± 61.567	± 64.513
Jerman	± 33.005	± 34.971	± 35.579	± 37.452	± 38.881	± 39.563
Meksiko	± 29.346	± 32.092	± 35.079	± 39.291	± 41.313	± 45.023
Perancis	± 58.147	± 44.858	± 42.481	± 86.918	± 89.400	N/A
Spanyol	± 64.939	± 68.175	± 75.315	± 81.869	± 82.808	± 83.509
Thailand	± 24.810	± 29.923	± 32.588	± 35.592	± 38.178	± 39.829
Tiongkok	± 55.662	± 56.886	± 59.270	± 60.740	± 62.900	± 65.700
Turki	± 39.811	± 39.478	N/A	± 37.601	± 45.768	± 51.192

Sumber: diolah oleh Penulis,
berdasarkan *World Tourism Barometer* (Vol. 15 - August 2017) dan (Vol. 18, No. 7 -
2020), United Nations World Tourism Organization

Tidak hanya itu, menjadi penting untuk memahami peran Thailand sebagai negara asal, tujuan, dan transit dalam aktivitas migrasi internasional. Berdasarkan posisi geografisnya, Thailand berbatasan secara langsung dengan Myanmar, Kamboja, Laos, dan Malaysia (lihat Gambar 1.1) yang menghasilkan serangkaian masalah dan tantangan kompleks dalam situasi migrasi Thailand. International Organization for Migration (IOM)

menjelaskan bahwa status Thailand sebagai negara dengan ekonomi yang relatif makmur dan stabil telah menarik jutaan migran dari negara-negara lain untuk mendapatkan kualitas hidup yang lebih baik di Thailand (IOM Thailand, t.t.). Kerumitan teknis dan birokrasi dalam masa penyeberangan menuju Thailand berakibat kepada keengganan pelancong untuk memasuki Thailand dengan cara yang sah.

Gambar 1.1 Peta Perbatasan Thailand



Sumber: “Political Map of Thailand”, oleh Department of Field Support
Cartographic Section, (2009), United Nations

Penulis berpendapat bahwa julukan-julukan yang dicanangkan kepada Thailand merefleksikan pengelolaan dan kontrol perbatasan yang tidak seimbang dengan situasi migrasi di negara tersebut. Beberapa hal, seperti penegakan hukum yang lemah dan minimnya kemampuan teknologi yang dimiliki Thailand, menjelaskan ketidakmampuan Thailand untuk mengimbangi ancaman keamanan yang dibawa oleh tingginya angka migrasi. Pada tahun 2014, Apichart Suriboonya (dalam Lefevre, 2014), komandan polisi dan direktur Interpol Thailand, menyatakan bahwa pemalsuan paspor dan identitas secara umum adalah masalah besar di Thailand. Pernyataan

tersebut menunjukkan situasi kritis di Thailand, dimana keterbatasan kapabilitas menyebabkan meningkatnya kejahatan pemalsuan paspor dan berbagai konsekuensi yang diakibatkannya. Lebih lanjut lagi, Wakil Perdana Menteri dan Menteri Luar Negeri Thailand, Jenderal Patimapragorn menyatakan bahwa,

“The problem of irregular migration is more complex than what we are seeing (...) we need concerted efforts by all countries concerned, (...) it also requires both time and international cooperation to address the problem comprehensively in the spirit of international burden-sharing; we need to work together” (Royal Thai Embassy in Brussels, 2015a).

Upaya memastikan tatanan dan untuk mencapai tujuan bersama melalui pembagian beban atau kerjasama sejatinya dirangkum dalam satu konsep, yaitu tata kelola global (*global governance*). Strategi kerjasama antara negara dan institusi internasional merupakan respons terhadap kejahatan pemalsuan paspor dan dampaknya kepada migrasi ireguler, hal ini menunjukkan bahwa terdapat turunan lebih lanjut dalam konsep tata kelola global yaitu tata kelola migrasi global (*global migration governance*). Tata kelola migrasi global merujuk kepada kerangka hukum, peraturan, kerjasama yang menjadi pedoman lembaga nasional atau internasional dalam mengelola migrasi atau pergerakan antar-perbatasan. Meskipun begitu, Betts (2011) menyayangkan tidak adanya kerangka kelembagaan multilateral formal (setidaknya badan organisasi terpisah) yang dapat mengatur tanggapan negara terhadap migrasi internasional.

Alhasil, negara harus dengan sendirinya menciptakan kebijakan migrasi dan mengatur strategi tersendiri dalam mengatasi isu-isu migrasinya. Setelah lama tanpa adanya kerangka formal sebagai pedoman dan menyadari kelemahan yang dimilikinya dalam mengelola perbatasannya, Thailand mendelegasikan sedikit dari fungsi/tugasnya kepada beberapa institusi internasional terspesialisasi, yaitu IOM dan Interpol. Kerjasama melalui pendelegasian menghasilkan dinamika hubungan di mana Thailand berperan sebagai aktor prinsipal (*principal*) dan IOM serta Interpol berperan sebagai

agen institusional (*agent*). Thailand berusaha memanfaatkan keahlian dan pengetahuan terspesialisasi yang dimiliki kedua institusi untuk mengatasi kelemahan Thailand untuk menekan kejahatan pemalsuan paspor dan dampak yang dibawanya.

Di lain pihak, IOM dan Interpol menyadari besarnya ancaman keamanan di perbatasan sekaligus meningkatnya migrasi internasional. Mereka membentuk sebuah perjanjian koordinasi guna meningkatkan kapasitas institusi dalam menangani permasalahan keamanan perbatasan, salah satunya diimplementasikan di Thailand. Pada tahun 2014, Direktur Jenderal IOM William Lacy Swing dan Sekretaris Jenderal Interpol Ronald K. Noble menandatangani perjanjian “*Cooperation Agreement between INTERPOL and IOM*” (IOM, 2014). Perjanjian berisikan strategi antara kedua lembaga dalam menangani ancaman di titik perbatasan.

IOM membantu setiap negara anggotanya dalam mengatasi tantangan pengelolaan perbatasan yang bersifat kompleks. Seraya merealisasikan mandat utama untuk memastikan pengelolaan migrasi yang tertib, IOM menawarkan program migrasi dan pengelolaan perbatasan untuk membantu negara-negara anggotanya menyelesaikan permasalahan perbatasannya. Beberapa keahlian yang ditawarkan adalah pengembangan kapasitas untuk pengelolaan perbatasan dan migrasi; dan manajemen data migrasi, intelijen, dan analisis risiko (IOM, t.t.). Secara khusus di Thailand, IOM mendukung pemerintah untuk mengatasi tantangan migrasi ireguler dengan meningkatkan kapasitas mereka untuk mendeteksi dokumen palsu, berbagi informasi, dan mengidentifikasi korban (IOM, t.t.).

Interpol membantu setiap negara anggotanya untuk saling terhubung dan bekerjasama dalam menghadapi tantangan keamanan global. Setiap negara anggota Interpol memiliki kantor pusat National Central Bureau (NCB) yang menghubungkan penegak hukum setempat dengan negara lain dan kepada Sekretariat Jenderal, tersebut melalui satu jalur sistem komunikasi yaitu I-24/7 (Interpol, t.t.). Interpol juga menawarkan dukungan investigasi (forensik, analisis, dan pendampingan) dalam menghadapi tantangan keamanan, pelatihan untuk meningkatkan efisiensi negara menghadapi

tantangan, dan akses sepenuhnya terhadap berbagai pusat data yang dimiliki Interpol. Thailand, sebagai negara anggota Interpol, dapat mengakses pusat dan dukungan yang ditawarkan Interpol untuk mengamankan perbatasannya.

Diresmikannya UN Global Compact for Migration (UN-GCM) pada 10 Desember 2019 menjadi perkembangan signifikan pengelolaan migrasi dan perbatasan global, dimana hadir sebagai pedoman tata kelola migrasi global. Inisiatif yang berisikan 23 objektif dan 187 agenda spesifik dapat diaplikasikan negara dalam menghadapi tantangan migrasinya, sehingga diharapkan dapat menjadi tuntunan untuk penyelesaian masalah yang bersifat umum ataupun spesifik. Inklusivitas tersebut memastikan setiap negara memiliki pedoman sesuai untuk pengaplikasiannya. Kepala Misi IOM Thailand Dana Graber Ladek menyatakan,

“In line with many objectives in the 2018 Global Compact for Migration, recently adopted by the Government of Thailand, the report provides key recommendations for all stakeholders to ensure that migration remains well-managed, safe, orderly, and regular” (IOM, 2019).

Berdasarkan kondisi yang telah dipaparkan di atas, topik ini penting untuk dikaji, khususnya dalam menganalisis strategi implementasi pendelegasian tugas dan kerjasama antara Thailand, IOM, dan Interpol dalam menekan kejahatan pemalsuan paspor dan dampak yang dibawanya. Skripsi ini berusaha menunjukkan dinamika, implementasi, dan hasil yang diperoleh Thailand dalam mendelegasikan tugas dan fungsi kepada dua institusi tersebut. Berawal dari permasalahan domestik yang sulit untuk diselesaikan, pemalsuan paspor berkonsekuensi kepada kondisi keamanan negara dan juga global. Berasumsi bahwa masalah global hanya dapat diselesaikan secara global, upaya pendelegasian tugas dan kerjasama Thailand, IOM, dan Interpol dimaksudkan untuk mencapai implementasi paling efektif dalam menghadapi tantangan berdampak global yang ada.

1.2 RUMUSAN MASALAH

Sebagai upaya untuk mengatasi keterbatasan yang dimiliki Thailand dalam menghadapi kejahatan pemalsuan paspor, bagaimana strategi pihak-pihak yang terlibat yaitu Thailand, IOM, dan Interpol dalam mengatasi ancaman tersebut?

1.3 TINJAUAN PUSTAKA

Frank S. Perri dan Richard G. Brody (2011) mempercayai bahwa kasus teror, kejahatan terorganisir, dan pemalsuan terhubung dalam satu rangkaian, disebut sebagai *dark triad*. Hal tersebut berdasarkan penyelesaian satu kasus yang bertumpang tindih dengan kasus lainnya, juga kenyataan bahwa ketiganya memiliki “*common enemy*”--yaitu pemerintah dan agen penegak hukumnya. Kedua penulis menjelaskan bahwa ketergantungan terhadap kegiatan kriminal lintas batas yang dimudahkan oleh terbukanya perbatasan, kelemahan negara, arus imigrasi, teknologi keuangan, dan sistem transportasi global yang dapat diakses berkontribusi kepada munculnya *crime-terror nexus* dan *fraud-terror nexus*. Dalam hal ini, aktivitas kejahatan terorganisir (*crime*) dan pemalsuan (*fraud*) menjadi sarana yang diperlukan untuk melaksanakan aksi teror (*terror*).

Mengenai *crime-terror nexus*, disebutkan bahwa kedua aksi tersebut akan berkembang bilamana terdapat minimnya kontrol negara, lemahnya perbatasan (disebut *porous* atau keropos), dan penegakan hukum yang tidak efektif (Perri & Brody, 2011). Beberapa faktor seperti perluasan kapasitas wilayah, dukungan logistik, dan perlindungan anggota berkontribusi kepada keputusan kemitraan antara kelompok kejahatan terorganisir dan teror. Mengenai *fraud-terror nexus*, kedua penulis menyajikan beberapa aktivitas pemalsuan yang dilakukan untuk memfasilitasi aktivitas kejahatan terorganisir dan teror, beberapa di antaranya adalah pemalsuan identitas (*identity fraud*) dan pemalsuan imigrasi (*immigration fraud*) (Perri & Brody, 2011). Selain untuk membiaya operasi kejahatan, pemalsuan identitas juga dilakukan untuk menyembunyikan identitas pelaku dan memberikan akses bergerak untuk mempermudah dan meningkatkan kemungkinan keberhasilan

tujuan kejahatan, dengan demikian identitas palsu disebut sebagai *cloak of anonymity*. Lebih dalam lagi, upaya fasilitasi pergerakan juga dilakukan melalui pemalsuan imigrasi, yaitu melalui pemalsuan, pembohongan, dan penyalahgunaan dokumen perjalanan (cth. paspor dan visa). Kedua penulis meyakini bahwa pemalsuan di titik imigrasi adalah tindakan pertama yang dilakukan dalam runtutan aktivitas kriminal.

Menyetujui bahwa pemalsuan identitas menjadi upaya (*means*) yang dilakukan untuk melaksanakan aktivitas kriminal (*end*), penulis sepakat dengan pendapat Perri & Brody (2011) bahwa dengan memasukkan penipuan ke dalam daftar agenda kriminal mereka dapat berdampak mematikan (atau *lethal*). Bersamaan dengan itu, Syed R. Ahmed (2020) lebih lanjut menyatakan bahwa segala bentuk kriminal yang meliputi identitas harus ditangani dengan cara yang berbeda. Hal tersebut dikarenakan terhubungnya masyarakat (*interconnected*) di abad ke-21 telah memungkinkan penipuan identitas untuk dilakukan dalam skala yang luas dan dampak yang lebih besar. Beliau menelaah bahwa informasi terkait identitas akan menjadi komoditas yang tidak akan hilang, tersebut merujuk kepada kenyataan bahwa pasar identitas akan terus berkembang di masa yang akan datang.

Alih-alih membatasi tindakan kejahatan identitas (*identity crime*) kepada aktivitas pemalsuan dan pencurian, Ahmed (2020) mengajukan konsep Identity Crime Framework (ICF) yang diharapkan dapat lebih mendefinisikan lika-liku dalam kejahatan identitas. Konsep jaringan tersebut terdiri atas aspek-aspek fundamental yang mendefinisikan tindakan kriminal identitas, tersebut meliputi *acquisition*, *production*, *possession*, *transfer/trafficking*, and *use*. Maka begitu, proses perolehan hingga penggunaan dapat terangkum dalam satu jaringan, dimana harapannya dapat mempermudah pembentukan kebijakan dalam mengatasi kejahatan identitas. Menyadari adanya tumpang tindih definisi dan jenis aktivitas yang terlibat dalam tindakan kriminal identitas, penulis menyetujui upaya Ahmed (2020) untuk merangkum konsep dan aktivitas ke dalam satu jaringan.

Selain meluasnya lingkup kejahatan identitas berdasarkan Perri & Brody (2011), Mark Button (2012) menambahkan bahwa kejahatan

pemalsuan lintas batas (*cross-border fraud*) dapat terjadi karena meningkatnya peluang untuk bepergian, minimnya kontrol pergerakan, kemudahan komunikasi, dan biaya yang relatif rendah. Kejahatan pemalsuan lintas batas dipahami sebagai konsekuensi dari maraknya aktivitas pergerakan dan perpindahan lintas batas. Hal tersebut pula yang menyebabkan kesukaran berbagai aktor terlibat untuk merumuskan strategi dan menentukan ukuran masalah dari kejahatan pemalsuan lintas batas. Lebih dalam lagi, Button (2012) menyebutkan kelemahan infrastruktur global dalam mengatasi kejahatan pemalsuan lintas batas, yaitu: (1) fragmentasi badan nasional dan global dengan koordinasi dan sumber daya yang terbatas; (2) beragamnya efektivitas badan-badan yang terlibat; dan (3) berbagai tingkat investigasi, penuntutan, dan hukuman yang diterapkan yang menghasilkan kerumitan.

Salah satu wujud produk identitas yang seringkali digunakan sebagai materi pemalsuan lintas batas adalah paspor. Mahmoud Keshavarz (2016) menyebutkan beberapa faktor pendorong paspor sebagai objek dominan dalam kasus pemalsuan identitas, yaitu bahwa paspor merupakan “*devices of access*”, “*producer of discrimination*”, dan “*bodies regulator*”. Paspor memudahkan akses kepada badan-badan tertentu (merujuk kepada manusia), tetapi di sisi lain mempersulit akses kepada badan-badan lainnya. Hal tersebut merujuk kepada harga yang lebih mahal; waktu yang lebih lama; dan ketentuan yang lebih rumit untuk memiliki paspor bagi orang-orang tertentu. Keshavarz (2016) menjelaskan bahwa nilai yang tersirat dalam paspor meningkatkan permintaan untuk mendapatkan paspor melalui berbagai cara. Hal tersebut berdasarkan logika bahwa paspor adalah objek yang dibentuk manusia (*man-made object*), sehingga baik pemerintah ataupun masyarakat awam dapat membentuknya.

Melanjutkan dari asumsi Keshavarz (2016) terkait potensi pemalsuan paspor, tulisan terdahulu Alexis A. Aranowitz (2006) membuktikan adanya situasi penggunaan paspor palsu dan penggunaannya dalam proses kejahatan terorganisir, yaitu kasus kejahatan terorganisir perdagangan manusia di Filipina. Aranowitz (2006) menjelaskan bahwa dalam upaya untuk menyelundupkan manusia secara ilegal melalui batasan internasional sudah

pasti terdapat praktik koersi, pemalsuan, dan eksploitasi yang memungkinkannya. Melalui penelitiannya, ditemukan bahwa pemalsuan dokumen dilakukan untuk menyelundupkan manusia alhasil mendorong pertimbangan pemerintah untuk meningkatkan keamanan paspor dan pembangunan kapasitas pendeteksian. Hal tersebut dikarenakan sukarnya dokumen palsu untuk dideteksi terus meningkatkan kemungkinan akan masuknya pendatang secara ilegal atau berdokumen palsu.

Dari tulisan-tulisan di atas, penulis dalam penelitian mengilustrasikan siklus perkembangan isu, dimana berawal dari kasus pemalsuan, kasus pemalsuan identitas, hingga terus mengerucut hingga penggunaan paspor palsu dalam suatu aktivitas kejahatan. Kasus kejahatan pemalsuan paspor meliputi praktik teliti berawal dari perencanaan sampai eksekusi penggunaannya. Kerap kali hanya dibahas menjadi satu faktor dalam penelitian, menjadi penting untuk memahami faktor sebab-akibat dan siklus yang pada akhirnya menunjukkan keseriusan situasi yang dapat dihasilkan kejahatan pemalsuan paspor. Maka dari itu, menjadi penting untuk dikaji dan dikupas lapisan-lapisan yang membentuk kejahatan pemalsuan paspor dan dampaknya kepada suatu negara.

1.4 KERANGKA PEMIKIRAN

Dalam menganalisis implementasi kerjasama negara dan institusi internasional guna menekan migrasi ireguler akibat kejahatan pemalsuan paspor, penulis memaparkan beberapa konsep pemikiran yang mendasari penulisan lebih lanjut, antara lain:

1.4.1 Tata Kelola Migrasi Global dalam Penyelesaian Permasalahan

Globalisasi ditandai dengan kemajuan teknologi dan pertukaran yang menjadikan dunia saling terhubung dan bergantung satu sama lain, menghasilkan interaksi yang lebih kompleks. *Global governance* atau tata kelola global adalah konsep yang berdasarkan pemahaman akan adanya upaya kolektif aktor negara dan non-negara dalam mengidentifikasi, memahami, dan mengatasi permasalahan yang kompleks pada era ini (Karns, et al., 2015). Hal yang menjadi unik dalam konsep ini adalah berkembangnya

peran aktor non-negara dan kemampuannya untuk mengubah narasi politik global. Miles Kahler (2003) menjelaskan bahwa globalisasi mendorong kelahiran aktor-aktor baru dalam panggung internasional, pada akhirnya menggeser tata kelola global ‘ke atas’ (*upwards*) dengan meningkatkan lingkup pengaruh dan kekuatan institusi regional dan internasional.

Klaus Dingwerth dan Philip Pattberg (2006) menjelaskan bahwa tata kelola global memungkinkan aplikasi sistem multi-aktor dan multi-level dalam politik global. Sistem multi-aktor memungkinkan perhatian yang seimbang di antara seluruh aktor dan mekanisme yang menghubungkan aktivitas berbagai aktor; sedangkan sistem multi-level memungkinkan proses politik lokal, nasional, dan global untuk saling terikat dan mempengaruhi satu sama lain. Interkonektivitas antar-aktor dalam politik global dapat membukakan pintu untuk konflik yang bersifat global pula, dalam hal ini tata kelola global dapat berperan sebagai sebuah upaya kolektif untuk mengidentifikasi, memahami, atau mengatasi masalah dan proses di seluruh dunia yang melampaui kapasitas masing-masing negara (Weiss & Wilkinson, 2014). Kenyataan tersebut berhasil melebarkan fungsi dalam konsep tata kelola global, tersebut terkait kemampuan penggunaan konsep sebagai upaya penyelesaian masalah (*problem-solving*).

Meningkatnya angka pergerakan atau migrasi internasional sebagai konsekuensi dari globalisasi kalakian menciptakan kebutuhan akan mekanisme pengaturan atau tata kelola global untuk meresponi fenomena tersebut. Terlepas dari kenyataan tersebut, Corey Robinson (2018) mempercayai bahwa isu migrasi menderita penyakit yang disebut “defisit tata kelola global”. Hal tersebut merujuk kepada minimnya lembaga, jaringan multilateral, atau badan sebagai pedoman tatanan migrasi di tingkat global. Minimnya perhatian yang dituangkan kepada isu migrasi lantas menjadikan pengetahuan terhadap isu menjadi minim dan tidak berkembang, sehingga menghasilkan ketidakmampuan tata kelola global untuk melaksanakan tujuan awalnya sebagai pedoman kolektif terhadap suatu isu/masalah, dalam hal ini adalah isu migrasi.

Sebelum terbentuk inisiatif UN-GCM, tidak adanya rezim global ataupun kerangka kelembagaan multilateral formal terkait isu migrasi lantas mengharuskan negara dan aktor non-negara lainnya untuk menciptakan strategi kreatif dalam mengatasi isu migrasinya. Betts (2011) menemukan adanya perkembangan pesat kerangka hubungan tata kelola migrasi global yang bersifat ‘*bottom-up*’, merujuk kepada hubungan kerjasama yang dibentuk negara/institusi untuk menghasilkan koordinasi respon dalam menghadapi isu migrasi tertentu. Tidak hanya memungkinkan pembentukan hubungan multi-aktor dan multi-level, tata kelola migrasi global juga membuat jalan bagi aktor non-negara untuk mengambil peran lebih besar dalam tatanan global. Hal tersebut tidak hanya merujuk kepada aktor-aktor selayaknya institusi internasional, tetapi juga memberikan akses kepada “*evil-doers*” selayaknya jaringan/kelompok kriminal dan aktivitas teroris lintas batas (Karns, et al., 2015).

Bersamaan dengan kurangnya tata kelola migrasi global dan meningkatnya aktivitas kelompok kriminal secara lintas batas, menjadikan perbatasan sebagai aspek yang krusial dan rentan. Hal ini semakin menunjukkan pentingnya hubungan-hubungan yang dibentuk negara untuk mengisi kekosongan fungsi pedoman atau penyelesaian masalah sebab tidak adanya institusi multilateral formal yang memainkan peran sebagai tata kelola migrasi global. Menjadi salah satu negara yang menghadapi masalah-masalah yang melibatkan isu migrasi, Thailand juga diharuskan untuk menciptakan strategi kreatif untuk mengatasinya. Kenyataan bahwa isu migrasi tidak dapat diselesaikan secara domestik dan kondisi internal (i.e., kelemahan negara), Thailand membentuk strategi kerjasama dengan IOM dan Interpol dalam mengatasi permasalahan kejahatan pemalsuan paspor dan segala dampak yang dapat dihasilkannya.

1.4.2 Pendelegasian Tugas kepada Institusi Internasional sebagai Upaya Penyelesaian Masalah

Globalisasi, sebagai konsekuensinya, melahirkan permasalahan kompleks dan lintas batas yang pada akhirnya hanya dapat diselesaikan

melalui mekanisme global. Berbagai bentuk upaya kerjasama, perjanjian, atau persetujuan internasional dapat terjadi karena keterlibatan institusi internasional, tersebut dengan kemampuannya untuk mewadahi atau memfasilitasi interaksi antara aktor terlibat. Robert O. Keohane (1988) mendefinisikan institusi internasional sebagai pengaturan yang disusun oleh masyarakat, baik secara formal atau informal, yang memiliki seperangkat aturan dan hadir untuk menjadi tolak ukur/penentu perilaku, aktivitas, dan harapan dalam sistem internasional. Meskipun begitu, sejatinya peran dan fungsi yang dimiliki oleh institusi internasional tidak perlu berhenti sebatas agen eksekusi perjanjian antara negara.

Michael Barnett dan Martha Finnemore (2004) berusaha menganalisis institusi internasional sebagai aktor yang memiliki otoritas dan kekuatan tertentu, tersebut untuk mengambil keputusan atau mengatasi permasalahan tata kelola domestik. Dalam pemahaman tersebut, institusi internasional ditafsirkan sebagai aktor yang memiliki kemampuan untuk membentuk kepentingan berdasarkan otoritas dan kekuatan yang dimilikinya. Barnett dan Finnemore (2004) menjelaskan bahwa institusi internasional mendapatkan otoritas berdasarkan sifat dasar yang dibawanya, diilustrasikan bahwa rasionalitas dan imparsialitas yang dimiliki institusi internasional melegitimasi setiap keputusan yang dibentuknya. Lebih lanjut lagi, institusi internasional mendapatkan kekuatan dengan menggunakan otoritas yang dimiliki untuk mempengaruhi aksi dan menciptakan realita sosial dalam tatanan global.

Selain otoritas rasional-legal (*rational-legal authority*) yang ditetapkan kepada institusi internasional pasca-pembentukannya, Barnett & Finnemore (2004) lebih dalam menjelaskan bahwa terdapat tiga kategori otoritas yang terdapat pada institusi internasional. Pertama, otoritas terdelegasi merujuk kepada kewenangan yang didelegasikan negara kepada institusi berdasarkan alasan tertentu, seperti ketidakmampuan negara untuk melaksanakan tugas tertentu atau keterbatasan pengetahuan. Kedua, otoritas moral merujuk kepada institusi internasional yang kerap kali dibentuk untuk mewujudkan, melayani, atau melindungi prinsip bersama; sehingga institusi

dapat menggunakan posisi kompas moral tersebut sebagai bentuk otoritas. Ketiga, otoritas ahli merujuk keahlian atau spesialisasi yang dimiliki oleh institusi internasional kepada tugas tertentu; sehingga keputusan institusi dapat secara langsung terlegitimasi berdasarkan keahlian dan spesialisasi yang dimilikinya.

Dalam prosesnya, kerjasama internasional untuk mencapai tujuan bersama hadir dalam bermacam bentuk, salah satunya adalah hubungan *principal-agent* (P-A) atau dipahami sebagai hubungan kerjasama multilateral yang membagi aktor ke dalam dua peran, yaitu aktor prinsipal dan agen. Salah satu praktik dalam hubungan P-A adalah pendelegasian wewenang aktor prinsipal kepada agen, sebagai contoh adalah negara (sebagai aktor prinsipal) yang mendelegasikan wewenangnya kepada institusi internasional (agen). Delegasi didefinisikan sebagai sebuah tindakan pemberian wewenang bersyarat (*conditional grant*) dari prinsipal kepada agen untuk bertindak atas nama prinsipal (Hawkins, et al., 2006). Dengan wewenang yang dimiliki, agen dapat mengimplementasikan kebijakan dan membentuk agenda untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan oleh prinsipal.

Pemberian wewenang membedakan peran aktor prinsipal dari agen, dimana aktor prinsipal mampu untuk memberikan/menarik otoritas yang diberikan kepada agen. Hal tersebut sesuai dengan argumentasi Keohane (1988) bahwa institusi harus dan hanya bertahan selama aktor prinsipal memiliki alasan untuk mempertahankan posisinya. Dalam prosesnya, aktor prinsipal dapat memastikan adanya pengaruh (*leverage*) yang dimilikinya atas agen, tersebut untuk memastikan tidak adanya penyelewengan tindakan agen dari tugas yang ditetapkan aktor prinsipal. Pengaruh dapat hadir dalam berbagai bentuk, seperti pengawasan atau aliran dana. Meskipun begitu, Barnett dan Finnemore (2004) menjelaskan bahwa kekuatan yang dimiliki oleh institusi internasional berasal dari otoritas yang memberikannya, sebab hanya melalui otoritas yang didelegasikan tersebut institusi dapat membentuk atau mempengaruhi realita sosial dalam tatanan global.

Lebih lanjut lagi, Darren G. Hawkins, et al. (2006) menjelaskan dua premis utama yang mendorong aktor prinsipal untuk mendelegasikan wewenangnya kepada agen institusi, yaitu spesialisasi dan pembagian kerja. Spesialisasi keahlian, pengetahuan, informasi, dan sumber daya menjadi penting dalam proses penyelesaian permasalahan kompleks dengan efektif dan tepat waktu. Tidak hanya itu, spesialisasi memastikan pembagian tugas yang jelas sehingga meningkatkan efisiensi praktik atau agenda yang ditetapkan. David Lake dan Matthew D. McCubbins (2006) menentukan praktik delegasi tugas sebagai berhasil apabila agen telah melakukan setidaknya sebagian dari yang pencapaian yang ditentukan atau diinginkan oleh aktor prinsipal.

1.4.3 Koordinasi Pengelolaan Perbatasan sebagai Solusi Permasalahan

Tingginya angka migrasi internasional lantas menjadikan agenda kontrol dan pengelolaan perbatasan sebagai prioritas, tidak hanya bagi negara tetapi bagi komunitas internasional, khususnya semenjak meningkatnya aktivitas migrasi iregular di perbatasan. Aktivitas migrasi iregular merujuk kepada aktivitas-aktivitas organisasi kejahatan, meningkatnya imigrasi ilegal, dan ditemukannya aktivitas perdagangan gelap (cth., perdagangan manusia, obat terlarang, senjata, dan lainnya). United Nations Office of Counter-Terrorism (UNOCT) (t.t.) melaporkan bahwa jaringan/kelompok kriminal dan teroris cenderung bergerak melintasi zona perbatasan yang terpencil dan jarang dikendalikan. Oleh sebab itu, negara menetapkan upaya pengelolaan perbatasan melalui identifikasi setiap subjek atau objek yang hendak melewati perbatasan.

Meskipun begitu, dalam prosesnya, acapkali negara mengalami hambatan untuk dapat mengelola perbatasannya dengan efektif dan efisien. Inter-American Development Bank (IDB) (2010) menjelaskan bahwa hambatan pengelolaan terjadi akibat minimnya koordinasi antara agen-agen di perbatasan, sehingga menyebabkan pembagian data yang buruk (*data-sharing*), prosedur yang rumit, dan efisiensi praktik secara keseluruhan. Upaya yang dapat dilakukan untuk memperbaiki ketidakefektifan pengelolaan perbatasan adalah dengan menciptakan sebuah sistem

interoperabilitas yang menghubungkan setiap agensi di perbatasan, atau dipahami sebagai konsep *coordinated border management* (CBM)—juga sering dipahami sebagai *integrated border management* (IBM). Mariya Polner (2011) mendefinisikan CBM sebagai upaya koordinasi antar-lembaga perbatasan dalam mengembangkan kebijakan dan melaksanakan kegiatan operasional, baik di lingkup domestik atau internasional, guna meningkatkan efisiensi dan efektivitas pengelolaan perbatasan. Apapun kemasan yang digunakan, baik CBM atau IBM, yang perlu ditekankan keamanan perbatasan yang sepenuhnya hanya akan tercapai apabila terdapat kerjasama di antara penegak-penegak hukum yang terlibat.

Polner (2011) menjelaskan bahwa peningkatan koordinasi dapat memfasilitasi pemerintah dalam mengontrol aktivitas pergerakan di perbatasannya melalui asistensi-asistensi di bidang-bidang krusial, layaknya data dan intelijen. Hal tersebut karena koordinasi dimanifestasikan dalam berbagai cara, seperti penyelarasan kebijakan dan program, pengaliran data (meliputi akumulasi, pembagian, dan penyebaran), dan pembagian infrastruktur (meliputi teknologi dan pelatihan). Dalam prosesnya, keterlibatan institusi internasional, khususnya di bidang migrasi dan keamanan, menjadi penting untuk meningkatkan efisiensi koordinasi. Stefan Aniszewski (2009) menjelaskan bahwa kerjasama internasional memaksimalkan penanganan pengelolaan perbatasan, tersebut dengan memudahkan aktivitas pertukaran informasi antar-negara dan melalui pelatihan secara reguler (cth., kegiatan lokakarya atau seminar).

IDB (2010) menjelaskan terbentuknya interoperabilitas antara pemerintah dan agen-agen perbatasan sebagai komponen dasar dalam strategi pengelolaan dan kontrol perbatasan suatu negara. Dalam titik ini, institusi-institusi internasional di bidang migrasi dan keamanan berperan besar dalam ikut serta meningkatkan kapabilitas perbatasan suatu negara, sebab institusi-institusi terspesialisasi memiliki keterampilan, sumber daya, pengetahuan, dan informasi yang dapat menjadi penting dalam praktik operasional perbatasan. Tidak hanya itu, keterlibatan institusi internasional menjadi penting untuk memastikan implementasi standar internasional dan praktik

terbaik guna meningkatkan efisiensi dan efektivitas pengelolaan perbatasan yang terkoordinasi (Aniszewski, 2009). Kemampuan untuk mengatasi permasalahan perbatasan melalui kerjasama merupakan satu langkah menuju tata kelola migrasi yang baik.

1.5 HIPOTESIS

Berdasarkan latar belakang masalah dan kerangka berpikir yang telah dipaparkan, penulis berargumen bahwa kerjasama yang dibentuk antara Thailand sebagai aktor prinsipal dan IOM serta Interpol sebagai agen telah meningkatkan kapabilitas Thailand dalam merespons kejahatan pemalsuan paspor. Hal tersebut terjadi karena dua hal. Pertama, keseriusan situasi dan dampak yang dihasilkan dari kejahatan pemalsuan paspor lantas membentuk prioritas Thailand untuk membangun kerjasama dengan IOM dan Interpol. Kedua, strategi dibentuk sebagai upaya mengatasi isu migrasi spesifik dan prioritas yang ditetapkan, tersebut melalui interoperabilitas teknis antar-aktor terkait pembagian informasi (*information-sharing*) di perbatasan yang melibatkan kejahatan pemalsuan paspor; dan kerjasama meningkatkan kapasitas Thailand melalui pelatihan petugas perbatasan dalam menghadapi kejahatan pemalsuan paspor (*capacity-building*).

1.6 METODOLOGI PENELITIAN

1.6.1 Tipe Penelitian

Penelitian ini dikaji berdasarkan kualifikasi tipe penelitian eksplanatif. Hal tersebut berusaha meneliti hubungan sebab-akibat antar variabel. Penulis berusaha menguraikan implementasi kerjasama dan peran-peran masing-masing aktor, dalam hal ini Thailand, IOM, dan Interpol, dalam mengatasi kelemahan Thailand dan merespons tantangan migrasi ireguler melalui pembentukan dan penggunaan paspor palsu. Dalam penelitian ini, penulis mengaitkan akar permasalahan tingginya kasus pemalsuan paspor yang kemudian mendorong terbentuknya strategi kerjasama antar tiga aktor terkait. Dengan mengetahui sebab-akibat antar variabel, maka dapat ditemukan penjelasan terkait fenomena yang dikaji.

1.6.2 Jangkauan Penelitian

Penelitian dilakukan berdasarkan jendela waktu dari tahun 2014 hingga 2019. Penyempitan jangkauan penelitian dimaksudkan agar mempermudah penulis dalam menentukan pola dan tren yang mempengaruhi pengujian hipotesis dalam topik penelitian. Titik awal di dalam jendela penelitian ditetapkan pada tahun 2014 merujuk kepada pembentukan kerjasama antara IOM dan Interpol untuk menandatangani perjanjian kerjasama, dimana nantinya mempengaruhi situasi di Thailand. Titik akhir di dalam jendela penelitian ditetapkan pada tahun 2019 pasca diadopsinya UN Global Compact for Migration (UN-GCM). Alhasil, penelitian berupaya menganalisis strategi yang diaplikasikan sebelum diresmikannya UN-GCM sebagai pedoman tata kelola migrasi global.

1.6.3 Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini berhasil dilakukan sebab adanya data-data yang mendukung proses penelitian. Penulis melakukan pengumpulan data melalui metode kualitatif terhadap sumber-sumber sekunder. Tulisan dibangun berdasarkan literatur-literatur terdahulu, tersebut termasuk buku, jurnal ilmiah, dokumen resmi pemerintah, dokumen resmi institusi, laman daring pemerintah dan institusi, hingga sumber media kredibel. Penulis berusaha menghubungkan, mengkontraskan, dan membahas informasi-informasi tersaji dalam menguji hipotesis terhadap rumusan masalah.

1.6.4 Teknik Analisis Data

Penelitian ini disusun berdasarkan data-data yang dikumpulkan melalui metode kualitatif, dengan demikian penulis hanya mencari data yang sesuai atau berkaitan kepada topik penelitian. Lebih lanjut, melalui metode ini penulis berusaha memahami informasi yang tersedia melalui beberapa sumber, antara lain jurnal, berita, buku, dan dokumen resmi yang dikeluarkan oleh pemerintah dan instansi terkait.

1.6.5 Sistematika Penulisan

Bab I	Pendahuluan: Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Kerangka Pemikiran, Operasionalisasi Konsep, Hipotesis, dan Metodologi Penelitian
Bab II	Dinamika Pemalsuan Paspor di Thailand dan Inisiatif Negara dalam Mengatasinya
Bab III	Kerjasama Thailand, IOM, dan Interpol dalam Mengatasi Kejahatan Pemalsuan Paspor
Bab IV	Implementasi Strategi Kerjasama terhadap Kejahatan Pemalsuan Paspor di Thailand
Bab V	Kesimpulan