

BAB IV

UPAYA KIRIBATI DALAM ADAPTASI DARI ANCAMAN PERUBAHAN IKLIM

Menjelang akhir 1980an, pemerintah Kiribati telah memulai untuk meminta bantuan internasional sehubungan dengan dampak *sea level rise* dan perubahan iklim ekstrim. Selain itu upaya dalam mengembangkan kebijakan adaptasi juga telah dilakukan. Sejak tahun 1990an dan awal 2000an dunia internasional memperkenalkan berbagai inisiatif kebijakan untuk mengatasi dampak perubahan iklim di tingkat internasional dan regional yang didukung oleh pemerintah Kiribati. Periode ini juga merupakan perkembangan prakarsa kebijakan domestik terkait perubahan iklim.

A. Program Adaptasi yang dilakukan oleh Pemerintah

Pemerintah Kiribati telah memulai proses pengarusutamaan adaptasi perubahan iklim dan pengurangan risiko bencana dalam proses pembangunan nasional melalui serangkaian inisiatif yaitu peluncuran *Kiribati Adaptation Programme* (KAP) pada tahun 2003, adopsi dari Catatan Kebijakan Adaptasi Perubahan Iklim dan Strategi Adaptasi Perubahan Iklim pada tahun 2005, proses konsultasi dan adopsi dari *National Adaptation Program of Action* (NAPA) pada tahun 2007 dan fase pelaksanaan KAP yang sedang berlangsung.

Sejak memperoleh kemerdekaan pada tahun 1979 pemerintah Kiribati aktif berpartisipasi dalam negosiasi internasional yang berkaitan dengan perubahan iklim. Hal ini dikarenakan akses terhadap bantuan keuangan internasional dianggap sebagai bagian integral dari pembangunan Kiribati. Kiribati menjadi anggota dalam

United Nation Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) pada tahun 1995. Keikutsertaan Kiribati dalam UNFCCC menunjukkan bahwa pemerintah Kiribati membutuhkan rezim lingkungan internasional untuk mengembangkan kapasitasnya dalam menyelesaikan kewajibannya terkait perubahan iklim di bawah UNFCCC.

Anggota negara yang kurang berkembang di UNFCCC diharuskan untuk menyerahkan *National Communications* dalam tiga tahun pertama setelah menjadi anggota dan setiap empat tahun setelahnya. *National Communications* memberikan informasi tentang emisi gas rumah kaca dan langkah-langkah untuk mengurangi serta memfasilitasi adaptasi terhadap perubahan iklim dan informasi yang relevan untuk mencapai tujuan Konvensi (UNFCCC, 2011). Pada September 1999 Kiribati bekerjasama dengan *Secretariat of the Pacific Regional Environment Programme (SPREP)* menghasilkan *National Communication on Climate Change* dan mengirimkannya pada UNFCCC pada tanggal 30 Oktober 1999 sedangkan *National ommunications* kedua diserahkan pada tanggal 27 Juni 2003 (Prance, 2016).

Pada *Conference of Parties (COP) 4*, kebutuhan khusus negara-negara terbelakang untuk pendanaan dan transfer teknologi menjadi sorotan oleh UNFCCC. Tiga tahun kemudian konsep *National Adaptation Programmes of Action (NAPA)* diperkenalkan pada pelaksanaan COP 7. Proses NAPA dirancang untuk memberi *Least Developed Country (LDC)* kesempatan untuk mengidentifikasi kegiatan prioritas yang merespons kebutuhan mendesak mereka terkait adaptasi terhadap perubahan iklim. Kiribati menyerahkan NAPA mereka ke UNFCCC pada bulan Januari 2007 dengan tiga prioritas

adaptasi utama yaitu: 1) adaptasi sumber daya air dan perbaikan sumur sederhana; 2) pengelolaan zona pesisir; dan 3) memperkuat informasi dan pemantauan perubahan iklim.

1. *National Adaptation Programmes of Action (NAPA)*

The National Adaptation Program of Action (NAPA) merupakan perencanaan tindakan urgensi yang berlangsung selama 3 tahun dalam beradaptasi dengan perubahan iklim (Republic of Kiribati, 2015). Dalam proses pelaksanaan NAPA dilakukan analisa untuk memahami dan mengatasi penyebab kerentanan negara dengan mempertimbangkan sistem sosial dan ekologi, kebutuhan, budaya lokal, sistem politik, nilai-nilai dan sistem pengetahuan. Tujuan NAPA adalah untuk berkontribusi dan secara berkala melengkapi kerangka adaptasi jangka panjang dengan mengidentifikasi kebutuhan adaptasi yang mendesak sesuai dengan strategi pembangunan nasional dan strategi adaptasi perubahan iklim nasional (Government of Kiribati, 2007). NAPA menguraikan 9 proyek prioritas senilai US \$ 11.983 juta untuk memenuhi kebutuhan jangka pendek (3 tahun) di sektor-sektor yang rentan akan perubahan iklim (air, pengelolaan zona pesisir, pertanian, infrastruktur pesisir) dan untuk memperkuat kapasitas adaptasi dan sistem informasi nasional (Republic of Kiribati, 2015).

Pelaksanaan NAPA Kiribati didukung oleh *Least Developed Country Fund* dan dibentuk di bawah *Ministry of the Environment, Land and Agriculture Development* (MELAD) pada awal tahun 2003 (World Bank, 2006a: 53). Selama Konsultasi Nasional dilakukan identifikasi peringkat prioritas untuk masing-masing strategi. Kriteria yang digunakan dalam menilai suatu prioritas strategi yaitu ; tingkat

kerentanan yang ditangani, biaya yang efisien, tingkat urgensi, dampak lingkungan, dapat diterima secara budaya, tingkat implementasi, partisipatif, bersinergi dengan pengentasan kemiskinan, dan bersinergi dengan kesepakatan lingkungan multilateral lainnya. Peserta menjelaskan pentingnya kegiatan pendanaan yang dapat secara langsung mempengaruhi kehidupan sehari-hari masyarakat setempat dan membantu memperbaiki kapasitas adaptif mereka. Kerentanan lingkungan yang diidentifikasi termasuk persediaan air; erosi pantai; penurunan sumber daya laut dan terestrial; penyakit terkait iklim seperti diare, batuk kering dan sengatan panas (Pemerintah Kiribati, 2007). Peserta menyarankan agar penanaman mangrove dan konstruksi tembok laut dan jalan di sepanjang garis pantai yang rentan ditambah dengan penanaman pohon dan semak yang dapat menjaga garis pantai dari cuaca buruk dan naiknya permukaan air laut harus diterapkan untuk mengatasi kerentanan fisik dan lingkungan (Pemerintah Kiribati, 2007a: 3).

Berikut merupakan sepuluh kegiatan adaptasi prioritas yang bertujuan untuk memperbaiki kapasitas adaptif di tingkat lokal dan menerapkan respons lingkungan untuk mengatasi kerentanan yang diperburuk oleh perubahan iklim.

Tabel 4. 1 Kegiatan Adaptasi Prioritas NAPA

Proyek	Peringkat Prioritas	Tujuan/ goal
Proyek adaptasi sumber air	1	Masyarakat perlu secara aktif menilai status dari sumber air mereka yaitu dengan memperbaiki, melindungi dan meningkatkan kuantitas penyimpanan.
Perbaikan Sumur	1	Diperlukan perbaikan pada 500 air tanah yang di gunakan oleh masyarakat untuk melindungi kualitas dan suplay air dari gelombang badai dan hujan deras.
Pengelolaan zona pesisir untuk adaptasi	2	Peningkatan efektivitas pengaturan kelembagaan untuk mengendalikan pembangunan di wilayah pesisir.
Memperkuat informasi dan pemantauan perubahan iklim	3	Memperkuat kapasitas pemerintah agar dapat terus mengikuti dan memahami informasi ilmiah internasional yang relevan dengan Kiribati dan meningkatkan kapasitas Kiribati untuk melaksanakan kewajibannya berdasarkan perjanjian-perjanjian internasional dalam perubahan iklim
Penguatan kelembagaan manajemen proyek untuk NAPA.	4	Tim manajemen proyek memerlukan dukungan terhadap pencapaian Pengarusutamaan Adaptasi Perubahan Iklim dan memberikan panduan dan kepemimpinan bagi kementerian yang mencoba mengintegrasikan perubahan iklim ke dalam sistem perencanaan operasional mereka
Peningkatan layanan meteorologi.	5	Laporan cuaca yang akurat dari data iklim yang digunakan untuk tujuan penelitian dan untuk membantu masyarakat mempersiapkan cuaca ekstrem.
Pengembangan hasil panen makanan pertanian	6	Konsumsi dan produksi makanan hasil panen telah menurun dalam beberapa tahun terakhir. Sehingga perlu dilakukan usaha untuk meningkatkan keragaman produksi pangan untuk memelihara bank gen yang ada.
Pemantauan, restorasi dan penambahan stok terumbu karang.	7	Pentingnya memantau kondisi terumbu karang dan tambalan karang agar memiliki informasi terkini mengenai tingkat dan kecenderungan pemutihan karang yang diamati.
Peningkatan pertahanan pesisir dan <i>causeways</i> .	8	Melakukan perawatan rutin pada <i>Seawalls</i> dan <i>causeways</i> terhadap ancaman kerusakan alami dan melakukan peningkatan untuk mempersiapkan skenario iklim di masa mendatang.
Meningkatkan partisipasi Kiribati di forum regional dan internasional tentang perubahan iklim.	9	Pentingnya staf dari Kementerian Luar Negeri menghadiri forum regional dan Internasional untuk memastikan penyampaian informasi yang efektif tentang keadaan nasional untuk membantu perencanaan respons global terhadap perubahan iklim.

Sumber: Government of Kiribati 2007b

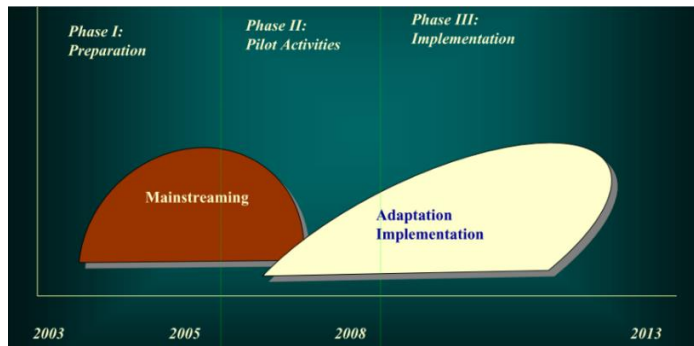
2. *Kiribati Adaptation Program (KAP)*

Pada tahun 2003, Republik Kiribati membentuk program inisiasi yang dinamakan Kiribati Adaptation Programme (KAP). Meskipun program ini merupakan strategi yang berasal dari pemerintah, namun dalam pelaksanaannya memiliki pengaruh dari pihak yang mendukung KAP terutama World Bank. World Bank merancang 6 langkah sebagai bagian dari KAP yaitu, pertama berfokus pada keterlibatan masyarakat dalam mengidentifikasi perubahan iklim yang dialami selama 20-40 tahun terakhir, kedua masih pada keterlibatan masyarakat namun dalam identifikasi perubahan iklim yang sedang dialami, langkah ketiga melibatkan penilaian potensi manfaat global dan biaya tambahan dari aktivitas adaptasi yang diajukan, keempat membagi tindakan adaptasi sesuai dengan respon yang diberikan oleh peserta pada langkah ketiga, langkah kelima sebuah tim konsultan mengedarkan daftar pilihan adaptasi yang dikembangkan pada langkah empat, kemudian langkah terakhir adalah memprioritaskan dan menentukan investasi pada strategi. Sementara KAP dibentuk untuk memenuhi kebutuhan perencanaan jangka panjang, NAPA berfokus pada kebutuhan adaptasi yang mendesak, seperti adaptasi sumber daya air, perbaikan sumur, pengelolaan zona pesisir dan peningkatan ketahanan (The World Bank, 2011).

Kiribati Adaptation Programme (KAP) merupakan program bernilai AS\$5.5 juta dengan dukungan dari *United Nations Development Program (UNDP)*, *United Nations Environment Programme (UNEP)*, World Bank, Pemerintah Australia, *Global Environment Facility (GEF)*, *Least Developed Country Fund (LDCF)*, *Japan Policy and Human*

Resources Development (PHRD), Global Facility for Disaster Reduction and Recovery (GFDRR), dan kontribusi dari Pemerintah Kiribati sendiri. Program adaptasi ini bertujuan untuk mengurangi kerentanan Kiribati dari dampak perubahan iklim dan kenaikan permukaan air laut dengan meningkatkan kesadaran masyarakat akan perubahan iklim.

Gambar 4. 1 Diagram kebijakan KAP



Sumber: COP 10 Buenos Aires

Tahap persiapan KAP, yang berlangsung dari tahun 2003 sampai 2005, bertujuan untuk mempromosikan pengarusutamaan adaptasi perubahan iklim dan meningkatkan kesadaran masyarakat akan dampak perubahan iklim yang diperkirakan (Bank Dunia, 2003: 3-4). Tahap ini bersesuaian dengan model yang didesain oleh World Bank untuk pelaksanaan KAP langkah awal. Konsultasi Nasional Pertama diadakan antara tanggal 23 Juni dan 15 Agustus 2003 di Grup Gilbert dan Grup Line. Selama Konsultasi Nasional kedua, peserta diminta untuk terfokus pada kegiatan adaptasi kontemporer. Berbagai konsultasi ini bertujuan untuk

mengembangkan dan merancang proyek dalam menghadapi dampak perubahan iklim dan kenaikan air laut terhadap 7 aspek tantangan terhadap human security di Kiribati. Dalam proses ini juga dilakukan identifikasi prioritas masalah yang akan dilaksanakan pada tahap II. Beberapa program inisiatif yang dihasilkan adalah:

1. Meningkatkan pengelolaan pasokan air bersih
2. Perlindungan pesisir dengan menanam perkebunan bakau
3. Perlindungan infrastruktur publik
4. Memperkuat UU mengenai erosi pantai
5. Perencanaan permukiman penduduk

Tahap kedua merupakan penerapan *pilot project* yang berusaha untuk mengembangkan analisa sistematis terkait masalah iklim dan rancangan langkah-langkah adaptasi yang hemat biaya, dengan terus mengintegrasikan kesadaran dan strategi dampak perubahan iklim ke dalam perencanaan ekonomi dan operasi (World Bank, 2011a:4). Tahap ini awalnya terdiri dari lima komponen dan daftar aktivitas di dalam masing-masing komponen. Kelima komponen tersebut adalah: 1) kebijakan, perencanaan dan informasi; 2) penggunaan lahan, struktur fisik dan ekosistem; 3) sumber air tawar; 4) kapasitas di tingkat pulau dan masyarakat; dan 5) manajemen proyek. Kegiatan di setiap komponen berubah secara signifikan antara tahun 2005 dan 2010 (Prance, 2016).

Pada tahun 2008, pemerintah Kiribati melakukan peninjauan karena pelaksanaan proyek menghadapi sejumlah kendala (World Bank, 2009a:

3). Kepemimpinan yang tidak konsisten, desain proyek yang terlalu berlebihan dan kelemahan dalam manajemen proyek diidentifikasi sebagai tiga kesulitan utama yang dihadapi (Prance, 2016). Temuan ini divalidasi oleh tinjauan jangka menengah yang dilakukan oleh Bank Dunia (World Bank, 2009a: 4). Pemerintah gagal membentuk unit *Strategic National Policy and Risk Management* (SNPRA) selama dua tahun pertama pelaksanaan proyek. Pemerintah tidak menunjuk seorang direktur proyek dan unit tersebut tetap tidak dikelola selama 18 bulan (World Bank, 2011c: 6). Kurangnya kepemimpinan pemerintah dan perubahan staf yang sering terjadi diidentifikasi sebagai alasan utama KAP hanya memiliki kemajuan kecil.

Hasil dari pengamatan yang dilakukan tersebut memicu restrukturisasi KAP pada bulan Agustus 2009. World Bank meminta daftar dari lima komponen KAP 2 dengan penjelasan kendala yang dihadapi. Daftar ini ditinjau oleh staf World Bank tanpa konsultasi lebih lanjut dengan pemerintah Kiribati. World Bank melaksanakan hak veto mengenai kegiatan adaptasi yang akan diteruskan. Secara keseluruhan, kegiatan terfokus pada sektor air dan pesisir dan pada kegiatan yang akan menunjukkan "hasil yang nyata di lapangan" (Bank Dunia, 2011c: 4).

Tahap ketiga merupakan proses implementasi dari strategi yang telah dibentuk dalam tahap II. Tahap terakhir dari *Kiribati Adaptation Program* (KAP) difokuskan untuk memperluas proyek yang ada, terutama yang terkait dengan kesadaran masyarakat, erosi pantai, dan keamanan air, untuk mencapai

keberhasilan adaptasi perubahan iklim dan kenaikan permukaan air saat ini dan di masa depan. Tahap ketiga ini berlangsung dari tahun 2010 sampai 2015. Selain berisi kegiatan strategi untuk adaptasi pada perubahan iklim, KAP III juga menanggulangi resiko bencana alam. Kegiatan utama KAP III meliputi: (1) perbaikan penggunaan dan pengelolaan sumber daya air dengan sub komponen utama sistem abstraksi air tanah; retikulasi air termasuk deteksi kebocoran; meningkatkan pasokan air di Rumah Sakit Tungaru; kesadaran masyarakat tentang konservasi air; kelayakan pengembangan sumber air minum di Tarawa Selatan; legislasi air, dll. (2) peningkatan ketahanan pada perlindungan garis pantai di Tarawa Selatan; dan pengelolaan aset infrastruktur pesisir; (3) penguatan kelembagaan; dan (iv) manajemen proyek.

KAP mengungkapkan bahwa, walaupun I-Kiribati telah sadar bahwa terjadi perubahan iklim, namun masih ada kurangnya pengetahuan dan kesadaran umum tentang penyebab dan dampaknya terhadap Kiribati (Beca, 2010). Menurut Survei Baseline yang didanai KAP pada tahun 2008, 87% hasil survey dari I-Kiribati telah mendengar tentang perubahan iklim, namun hanya sedikit yang benar-benar mengerti pengaruhnya atau mengapa hal itu terjadi. Terbukti dari survei ini bahwa mayoritas penduduk, terutama yang berada di pulau terluar, kurang memiliki kesadaran dan pemahaman tentang perubahan iklim (Hogan, 2008).

Selain itu, walaupun lokakarya dan program penyuluhan iklim telah meningkat di seluruh Kiribati namun mereka tetap terhalang oleh transportasi dan

telekomunikasi yang terbatas, serta waktu dan biaya yang dibutuhkan saat bepergian ke berbagai pulau dan kelompok pulau (Beca, 2010). Akibatnya, sebagian besar penduduk, terutama yang berada di pulau terluar, masih kekurangan sumber daya keuangan, teknis, dan sumber daya manusia yang cukup memahami dan menangani mitigasi dan adaptasi perubahan iklim.

B. Adaptasi Melalui Migrasi

Dampak dari perubahan iklim tidak bisa lagi dianggap sebagai masalah lingkungan semata. Dampak ini bersifat lintas sektoral, mempengaruhi sektor ekonomi, budaya, politik dan sosial, yang menyebabkan tantangan lintas batas untuk negara-negara tetangga termasuk peningkatan populasi pengungsi dan menekankan sumber daya alam dan manusia, hal ini menandai perubahan iklim sebagai isu keamanan manusia secara global. *Commission on Human Security (CSH)* mengusulkan 2 strategi yaitu perlindungan dan pemberdayaan manusia untuk mencapai tujuan keamanan manusia sebagai bagian dari kerangka kebijakan keamanan manusia.

Perlindungan dan pemberdayaan manusia bersesuaian dengan konsep *Migration with Dignity*. Perlindungan didefinisikan sebagai "strategi, yang didirikan oleh negara, badan-badan internasional, LSM dan sektor swasta, untuk melindungi manusia dari ancaman" (CHS: 2003: 10). Perlindungan disini menunjuk pada strategi *Migration With Dignity* yang dilakukan sebagai upaya menanggulangi status pengungsi. Pemberdayaan didefinisikan sebagai "strategi yang memungkinkan orang untuk mengembangkan ketahanan mereka dalam situasi yang sulit" (CHS: 2003: 10). Sedangkan pemberdayaan yang dilakukan oleh strategi

MWD adalah dengan memberikan pelatihan pada I-Kiribati agar masyarakat mendapatkan kesempatan kerja di Negara lain.

Sejak tahun 1990 telah diasumsikan bahwa perubahan iklim akan menghasilkan arus jutaan migran iklim baik secara internal maupun internasional, bergerak dari lingkungan marginal ke tempat-tempat di mana mereka dapat menemukan mata pencaharian yang lebih aman (Lonergan, 1998). Fenomena tersebut akan menyebabkan kebijakan keamanan dan sosial sehingga terdapat keinginan kuat di negara-negara yang terkena dampak perubahan iklim dan masyarakat internasional untuk lebih memahami migrasi yang disebabkan oleh perubahan iklim. Organisasi Internasional untuk Migrasi menyatakan bahwa perubahan iklim akan meningkatkan situasi pergerakan manusia karena perubahan lingkungan secara bertahap (Oakes, Milan, & Campbell, 2016).

Hampir semua negara kecil di Pasifik memiliki kontribusi yang sangat rendah bagi peningkatan emisi karbon di dalam ozon yang menyebabkan perubahan iklim namun justru merekalah negara yang paling rentan terkena dampak dari perubahan iklim (Faisal, 2016). Sejak tahun 2004, tanggapan resmi pemerintah Kiribati terhadap perubahan iklim berfokus pada adaptasi. Pada awal tahun 1990, *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) berpendapat bahwa dampak terbesar dari perubahan iklim akan terlihat pada peningkatan migrasi manusia (Roman, 2013; 32). Seiring kelangsungan hidup jangka panjang negaranya dan rakyatnya menjadi semakin terancam, Tong mengakui bahwa walaupun dengan pengembangan dan pelaksanaan program adaptasi perubahan iklim, seperti pembangunan tembok laut, penanaman bakau, dan pemanenan air hujan, relokasi

permanen tidak dapat terelakkan (Government of Kiribati, 2013). Menurut Menteri Lingkungan Kiribati Tiarite George Kwong dalam pertemuan COP 19, efek domino yang pada awalnya hanya mengancam keamanan manusia, pada akhirnya juga dapat mengancam keamanan nasional Kiribati sebagai negara.

“Time is running out for us. Climate change poses the most urgent security challenge for Kiribati now. We are in the front line of all this. It is already causing severe coastal erosions, involuntary displacement of villages, decrease in food and water security, and more importantly, has become a survival issue. These impacts are putting enormous pressure on domestic institutions, the national budget, the families and the sense of well-being of the people. These will continue to be exacerbated in the foreseeable future” (Kwong, 2013).

Pada pertemuan ke -67 Sidang Umum PBB tahun 2012, Presiden Kiribati Anote Tong menegaskan bahwa bentuk-bentuk lain dari adaptasi mungkin dinilai terlalu lambat untuk Kiribati, dan bahwa sekarang adalah waktunya untuk membahas apa yang perlu dilakukan dalam beberapa dekade mendatang. (Loughry dan McAdam, 2008; 51). Kiribati tidak memiliki pilihan migrasi internal jangka panjang karena tidak ada wilayah yang lebih tinggi untuk berpindah. Oleh karena itu, pemerintah Kiribati berusaha mengembangkan peluang baru bagi warganya untuk bermigrasi ke luar negeri. Sembari mengembangkan bentuk strategi adaptasi lainnya, pemerintah Kiribati perlu mempertimbangkan kemungkinan untuk bermigrasi (Loughry dan McAdam, 2008; 51).

Tabel 4. 2 Daftar Negara Paling Rentan Kehilangan Habitat akibat Sea Level Rise

Habitat Loss	
Island states	Africa
Kiribati	Equatorial Guinea
Maldives	Eritrea
Marshal Island	Guinea Bissau
Sao Tome & principe	Mauritiana
Solomon Islands	Mozambique
Timor Leste	Namibia
Tuvalu	Niger
Vanuatu	Somalia

sumber: Wyett, t.t: 18

Sebagai langkah awal untuk menghindari adanya krisis kemanusiaan karena ancaman dari kenaikan permukaan air laut, Kiribati telah membeli 6.000 hektar tanah di Fiji yang akan digunakan sebagai lahan pertanian untuk ketahanan pangan dan merelokasi penduduknya jika memang dibutuhkan (Dizard, 2015). Pilihan untuk bermigrasi sudah tidak asing lagi bagi I-Kiribati, mengingat pada tahun 1940 pulau Banaba di Kiribati hancur akibat pertambangan fosfat yang mengakibatkan sebagian besar penduduknya melakukan perpindahan ke pulau Rabi di Fiji (Loughry & Mcadam, 2008). Pada tahun 1990-an pemerintah Kiribati merelokasi hampir 5000 orang dari Tarawa ke pulau-pulau kecil. Populasi Jumlah penduduk Tarawa Selatan telah meningkat lebih dari 50 ribu orang hanya dalam kurun waktu 60 tahun. Sehingga mobilitas migrasi antar pulau telah menjadi strategi kunci adaptasi tradisional yang sudah dilakukan sejak dulu (Crowther, 2015).

1. Migration With Dignity

Pemerintah Kiribati berusaha keras melawan ancaman dari perubahan iklim yang hanya memberikan pilihan untuk tenggelam atau beradaptasi. Anote Tong, telah mengeksplorasi berbagai tindakan untuk melawan dan menyesuaikan diri terhadap perubahan iklim. Presiden Tong telah mendorong negara-negara tetangga untuk membuka pintu bagi I-Kiribati yang harus meninggalkan tempat tinggalnya (Ni, 2015). Migrasi manusia disebabkan oleh kombinasi dari berbagai faktor oleh karena itu perubahan iklim tidak bisa dijadikan sebagai satu-satunya faktor pendorong untuk melakukan migrasi. Akibatnya, tidak ada definisi resmi yang diberikan kepada seseorang atau orang-orang yang telah dipindahkan karena perubahan iklim dan tidak ada negara yang secara resmi mengakui status “*climate change refugee*” seperti kasus yang pernah ditemukan yaitu penolakan seorang I-Kiribati dari Slandia Baru karena status “*climate change refugee*”.

Vulnerability sebagai hasil dari sea level rise di Kiribati membuat migrasi menjadi jalan keluar. Dengan strategi *Migration With Dignity* diharapkan migrasi yang mungkin terjadi dalam skala besar di kemudian hari dapat meminimalisir adanya fragmentasi dalam I-Kiribati, disintegrasi sosial dan hilangnya budaya Kiribati (O'Brien, 2013). Presiden Anote Tong berharap agar rakyatnya dapat menghindar dari istilah menjadi “*refugee*” dan dapat mempertahankan harga diri dan martabat mereka sebagai anggota dari masyarakat Kiribati. Kebijakan *Migration With Dignity* pertama kali diperkenalkan oleh Presiden Anote Tong dalam Sidang Majelis Umum PBB ke-67 pada September 2012 di New York,

Amerika Serikat. Tong Menjelaskan pentingnya *Migration With Dignity* dalam sidang tersebut sebagai :

“While we are taking adaptation measures, to ensure that Kiribati remains habitable for as long as possible, we are also preparing for a future where our islands may no longer be able to sustain our population. We are looking to improve the skills of our people to a level where they are able to compete for jobs in the international labor market. We want our people to have the option to migrate with dignity should the time come that migration is unavoidable. And all the science is telling us that it is just a matter of time”(Tong, 2012).

Dengan ini Kiribati menjadi satu-satunya negara yang menggunakan konsep *Mirgration Wth Dignity* sebagai kebijakan migrasi tenaga kerja nasional (Government of Kiribati, 2015). Agar Kiribati dapat mempersiapkan diri secara mental dan fisik untuk mengatasi masalah iklim dalam waktu dekat, penting untuk memastikan sumber daya manusianya memenuhi syarat secara internasional untuk mendapatkan pekerjaan di luar negeri. Seperti yang dikatakan oleh Presiden Tong, "Kita bisa menunggu saat kita harus memindahkan masyarakat secara massal atau kita bisa mempersiapkannya mulai dari sekarang" (Lagan, 2013). Menurutnya bermigrasi bermartabat tidak seperti merelokasi I-Kiribati dari desa-desa dan menempatkan mereka di salah satu tempat di Australia, sebaliknya strategi ini berusaha mengusulkan migrasi yang terencana, secara bertahap berdasarkan konsep 'merit & dignity' yang dapat dilaksanakan dengan adanya pengembangan program pelatihan yang menyediakan kesempatan bekerja di

luar negeri, khususnya Australia dan Selandia Baru (O'Brien, 2013). Melalui strategi relokasi, pemerintah berusaha menciptakan peluang migrasi yang lebih baik dengan mengamankan opsi migrasi tenaga kerja melalui upskilling terutama pada generasi muda (Maclellan, 2011).

Kebijakan Migration with Dignity ini didasarkan pada adanya akuisisi keterampilan baru bagi I-Kiribati sehingga diharapkan mereka akan dapat memasuki pasar tenaga kerja internasional yang kompetitif dan menjadi layak untuk kategori visa tertentu sebagai modal ke negara-negara yang berpotensi menerima mereka sebagai tenaga kerja asing (Faisal, 2016). Karena menempati tingkat pengangguran yang tinggi dan merupakan jumlah yang besar dalam populasi Kiribati, anak muda menjadi sasaran strategi adaptasi ini (Phelps). Fokus dalam strategi ini adalah pada pembelajaran bahasa, ketrampilan penduduk dan perbaikan sistem pendidikan agar dapat masuk dalam pasar kerja internasional. Sehingga kebijakan ini dapat membantu proses perpindahan penduduk Kiribati secara sukarela dan dalam jangka panjang tanpa menggunakan status pengungsi.

Presiden Anote Tong menegaskan bahwa imigran I-Kiribati harus dicari oleh negara-negara yang mereka inginkan untuk ditempati. Agar hal demikian dapat terwujud maka I-Kiribati harus menempati posisi untuk memberikan keterampilan yang dibutuhkan di negara-negara penerima. Sehingga mampu menciptakan situasi yang 'win-win' bagi kedua belah pihak, baik Kiribati maupun negara penerima akan mendapatkan manfaatnya (O'Brien, 2013).

Terdapat dua komponen utama dalam kebijakan migrasi yang diterapkan oleh pemerintah Kiribati. Pertama, peluang migrasi harus diciptakan untuk orang-orang yang berkeinginan untuk melakukan migrasi sekarang maupun dalam kurun waktu yang akan datang. Hal ini bertujuan untuk membangun komunitas I-Kiribati di negara-negara penerima sehingga dapat menyerap imigran dalam jumlah yang lebih besar dan juga dapat meningkatkan remitansi kepada Kiribati. Kedua, memperbaiki tingkat kualifikasi pendidikan dan pelatihan yang dapat diperoleh di Kiribati, sehingga pemerintah Kiribati mampu mengirimkan imigran berkualitas yang sesuai dengan kualifikasi skill di Australia dan Selandia Baru (Kiribati Government).

Namun kebijakan ini hanya akan menguntungkan beberapa pihak saja, karena sasarannya yang diprioritaskan untuk generasi muda yang masih produktif sehingga tidak semua penduduk mendapatkan kesempatan untuk mengakses pendidikan dan pekerjaan yang ditawarkan (O'Brien, 2013). Hal ini disebabkan oleh adanya fakta hanya generasi muda I-Kiribati yang menginginkan bekerja di luar negeri sedangkan sebagian besar masyarakat I-Kiribati menunjukkan bahwa mereka ingin tetap tinggal di Kiribati (Smith, 2013). Lebih jauh lagi, dengan keadaan ekonomi global saat ini, mungkin sulit bagi I-Kiribati untuk mencari pekerjaan di negara lain yang juga mengalami masalah dengan ekonomi mereka sendiri (O'Brien, 2013).

2. Kerjasama dan Bantuan Luar Negeri dalam *Migration with Dignity*

Pelaksanaan kebijakan *Migration with Dignity* mendapatkan banyak bantuan dari lembaga-lembaga internasional dan negara-negara di dunia. *Asian Development Bank* (ADB) bekerja sama dengan *Pacific Islands Forum Secretariat* (PIFS) memberikan program pelatihan di sektor formal serta informal melalui program *Technical-Vocational Education and Training* (TVET) (Paul Brady, 2006). Australia dan Selandia Baru mulai bekerja dengan Kiribati untuk mengembangkan berbagai program yang bertujuan untuk mengatasi isu terkini dan juga perubahan iklim jangka panjang dengan memfasilitasi migrasi tenaga kerja. Program kerjasama antara Kiribati dengan Australia atau Selandia Baru adalah dengan menyediakan pelatihan untuk I-Kiribati dalam mencari pekerjaan sebagai pelaut, pekerja musiman dan mengembangkan keterampilan lain untuk membantu mendapatkan pekerjaan di bidang-bidang tertentu (MacLellan, 2012). Sementara kedua negara tidak membuat komitmen untuk memindahkan I-Kiribati dalam skala besar, keduanya bekerja dengan Kiribati untuk mengembangkan beberapa kebijakan dan inisiatif migrasi tenaga kerja yang berbeda untuk menangani pengangguran dan juga bantuan relokasi jangka panjang (MacLellan, 2012; Smith, 2013).

a. Pacific Access Category

Skema migrasi ini diperkenalkan sejak tahun 2002 dan dirancang untuk memberikan tempat tinggal kepada penduduk kepulauan Pasifik. Melalui PAC, Selandia Baru dapat menerima hingga 75 I-Kiribati setiap tahun. PAC

adalah program migrasi tradisional yang ditujukan khusus untuk negara-negara Kepulauan Pasifik yang sangat rentan terhadap perubahan iklim. I-Kiribati kemudian diajak untuk mengajukan permohonan tinggal melalui surat suara. Melalui proses pemungutan suara ini semua migran memiliki kesempatan yang sama untuk melakukan migrasi di Selandia Baru. Meskipun begitu, jumlah kuota yang diterima masih tergolong kecil. Pertumbuhan penduduk yang terus berlanjut di pulau-pulau seperti Kiribati dan Tuvalu akan meningkatkan jumlah penduduk yang memerlukan relokasi.

b. *New Zealand Recognised Seasonal Employer Scheme*

Pertumbuhan pesat dari sektor hortikultura di Selandia Baru mengalami kerugian sebanyak NZ\$180-300 juta dikarenakan kurangnya suplai tenaga kerja untuk sektor ini. Sedangkan negara-negara Pasifik mengalami ledakan populasi penduduk muda dengan lapangan kerja yang tidak mencukupi. Oleh karena itu mobilitas tenaga kerja dari Pasifik akan menjadi potensi keuntungan bagi suplai tenaga kerja musiman di Selandia Baru. Melalui program *New Zealand Recognised Seasonal Employer* (NZRSE) Selandia Baru menerima hingga 7000 pekerja pertahunnya. Para imigran sendiri memiliki pilihan untuk tetap tinggal atau kembali ke negara asalnya (O'Brien, 2013).

Program migrasi musiman Selandia Baru, yang secara resmi dikenal dengan New Zealand

Recognised Seasonal Employer (NZRE) diperkenalkan pada bulan April 2007 untuk mengatasi adanya kekurangan tenaga kerja musiman dalam sektor holtikultura di Selandia Baru (Faisal, 2016). Secara spesifik tujuan dari dibentuknya program NZRSE sendiri antara lain: (1) menjamin pasokan tenaga kerja musiman secara berkelanjutan; (2) mengubah sektor holtikultura dan pengolahan anggur dari industri dengan biaya rendah menuju industri dengan kualitas, produktivitas, dan nilai yang tinggi; (3) mengurangi risiko imigrasi ilegal; dan (4) berkontribusi secara luas terhadap pengembangan pembangunan ekonomi, integrasi regional, dan stabilitas kawasan Pasifik (Roorda, 2011). Program ini merupakan hasil dari perjanjian bilateral yang dilakukan antara Departemen Tenaga Kerja Selandia Baru dan 5 negara Pasifik yaitu Kiribati, Samoa, Tonga, Tuvalu dan Vanuatu. Dibentuk suatu pengaturan baru untuk mengantisipasi kemungkinan adanya kekurangan suplai tenaga kerja dari ke-5 negara. Pada tahun pertama, sebanyak 126 petani Selandia Baru mempekerjakan 2.883 pekerja musiman dari 5 negara tersebut. Sedangkan di tahun berikutnya sebanyak 7.157 pekerja direkrut, hal demikian menunjukkan tingginya peningkatan permintaan terhadap tenaga kerja asing (Hay and Howes, 2012; 1). Program ini dapat mendorong pembangunan ekonomi integrasi regional dan pemerintahan yang baik dalam Kepulauan Pasifik dengan memberikan akses khusus ke negara-negara Pasifik yang memenuhi syarat (Faisal, 2016). Para pekerja juga mendapatkan jaminan

bahwa mereka dibayar sesuai dengan beban kerja dan pengetahuan ketrampilan baru setelah bekerja di Selandia Baru.

c. *The Pacific Worker Pilot Scheme (PSWPS) dan Seasonal Worker Programme (SWP)*

Munculnya fenomena kekurangan tenaga kerja di Australia secara umum disebabkan oleh tiga hal, yakni: (1) globalisasi yang mendorong emigrasi; (2) rendahnya fertilitas; dan (3) rendahnya tingkat pengangguran di Australia (Faisal, 2016; 72). Pemerintah Australia mulai mempertimbangkan perlunya mencari sumber tenaga kerja asing untuk menyokong keberlangsungan pasar tenaga kerja nasional demi mempertahankan pertumbuhan ekonominya. Sehingga diberlakukan strategi terkait pemberian kesempatan kerja sementara kepada masyarakat Kepulauan Pasifik khususnya dalam sektor hortikultura. Mobilitas tenaga kerja musiman sendiri telah lama menjadi salah satu kunci ekonomi penting di Kepulauan Pasifik karena populasi penduduk yang besar, lokasi terpencil, dan faktor lainnya yang membatasi perkembangan kesempatan bekerja. *The Pacific Seasonal Worker Pilot Scheme (PSWPS)* dibentuk pada bulan Agustus 2008 dengan *Memorandum of Understanding (MOU)* yang ditandatangani oleh Australia, Kiribati, Tonga, dan Vanuatu. Kemudian di tahun selanjutnya dilakukan pemilihan negara lainnya berdasarkan pada referensi dari *Recognised Seasonal Employer Selandia*. Negara- negara tersebut adalah Papua Nugini, Nauru, Samoa, kepulauan Solomon,

Tuvalu, dan Timor Leste untuk melakukan pekerjaan musiman.

Selama tiga tahun pertama program ini dijadikan uji coba yang berfokus pada sektor hortikultura di Victoria dan Griffith di New South Wales. Program ini dibagi menjadi dua tahap, yakni (1) tahap 2008- 2009 memberikan izin visa bekerja hanya kepada 100 pekerja, dan (2) tahap 2009-2012 memberikan kuota visa bekerja sebanyak 2.400 (Faisal, 2016; 76). Sedikitnya kuota yang diberikan dikarenakan oleh beberapa alasan, yakni: (1) lesunya kondisi ekonomi global; (2) masih kurangnya fleksibilitas dalam regulasi yang menghambat petani untuk merekrut pekerja; (3) adanya saingan terhadap imigran gelap yang juga bekerja sebagai tenaga kerja musiman (Gibson and Mckenzie; 3). *Department of Education, Employment, and Workplace Relations* (DEEWR) dan *Department of Immigration and Citizenship* (DIAC) merupakan dua badan resmi pemerintah yang melakukan pengawasan terhadap program ini.

Pertama-tama perusahaan penyewa tenaga kerja tersebut harus menjadi Approval Employments (AE) atas persetujuan dari DIAC. Kemudian legalitas keberadaan dari perusahaan penyewa tenaga kerja tersebut dijamin oleh Special Program Agreement dari DIAC dan akta perjanjian dari DEEWR (Faisal, 2016; 77). Para petani melakukan kesepakatan dengan perusahaan penyewa tenaga kerja untuk mendapatkan pekerja yang sesuai dengan kebutuhan mereka. Pekerja asal Kiribati sendiri mengatakan bahwa mereka

mengetahui program PSWPS ini melalui tetua desa dan dewan desa, yang sekaligus merupakan kumpulan orang-orang yang berhak menyeleksi dan memilih mereka (Gibson and Mckenzie).

Hasil evaluasi terhadap program menunjukkan bahwa PSWPS terbukti mampu memenuhi kebutuhan tenaga kerja musiman. Meskipun terjadi beberapa hambatan, namun hasil evaluasi menyarankan untuk memperpanjang program tersebut. Pada tanggal 18 Desember 2011, pemerintah Australia akhirnya mengumumkan keputusan untuk meneruskan program PSWPS menjadi *Seasonal Worker Program (SWP)* dengan meningkatkan kuota pekerja hingga 12.000 dan menambahkan tiga sektor baru untuk uji coba yaitu budi daya perikanan, pengolahan kapas, dan pengolahan tebu.

d. *Kiribati Australian Nursing initiative*

Salah satu prioritas utama pemerintah Kiribati adalah terciptanya kesempatan lapangan kerja dan tenaga kerja terampil yang bisa mengakses pasar tenaga kerja nasional dan internasional (Ministry of Foreign Affairs and Trade, 2011). KANI adalah program beasiswa yang ditawarkan Australia kepada Kiribati dalam bidang pendidikan keperawatan di Griffith University di Brisbane dan Disponsori oleh AusAID sebuah organisasi bantuan luar negeri pemerintah Australia. Program ini dijadwalkan berjalan dari bulan Juni 2007 sampai Desember 2013. Melalui program ini generasi muda I-Kiribati memiliki kesempatan untuk mencapai

kualifikasi keperawatan di Australia dan dapat menemukan pekerjaan di luar negeri sehingga dapat membantu memperbaiki perekonomian Kiribati. Selain itu program semacam ini sudah banyak digunakan di negara maju dan berefek positif triple-win karena dapat memberikan keuntungan positif kepada negara penerima, imigran dan negara asal (Ball et al, 2011).

Menurut laporan Draft Final AusAID tahun 2006 untuk KANI, inisiatif program ini dibuat sebagai sebuah strategi untuk membantu I-Kiribati mengembangkan keterampilan dan pelatihan untuk mendapatkan pekerjaan di luar negeri dan meningkatkan kesempatan untuk migrasi tenaga kerja. Dengan demikian tujuan resmi program KANI adalah untuk “berkontribusi pada upaya pemerintah Kiribati untuk menangani pertumbuhan penduduk, urbanisasi dan pengangguran kaum muda melalui emigrasi tenaga kerja terampil. Untuk mencapai tujuan ini, Program KANI menyediakan dana untuk tiga komponen utama yaitu beasiswa bagi siswa yang tertarik dengan sertifikasi keperawatan di Australia, peluang pengembangan profesionalitas untuk perawat yang telah terdaftar di Kiribati, dan dukungan program untuk *Kiribati School of Nursing* untuk memberikan standar pendidikan yang lebih tinggi dibidang keperawatan (O’Brien, 2013).

Terlepas dari tujuan utama program KANI untuk menangani masalah kepadatan penduduk dan pengangguran, program ini juga membantu Kiribati dalam mempersiapkan migrasi jangka

panjang. Ketika siswa yang telah berpartisipasi dapat memperoleh pekerjaan di Australia, mereka diharapkan dapat menyediakan fondasi, jaringan, dan sistem pendukung yang diperlukan untuk menyerap jumlah migran yang lebih banyak di masa depan (O'Brien, 2013). Dengan begitu, sementara menjalankan tujuan program KANI untuk memberikan kesempatan kerja bagi pemuda I-Kiribati, mereka memiliki cukup waktu untuk membangun komunitas baru di luar negeri untuk dapat melindungi dan melestarikan martabat, identitas, dan budaya Kiribati dalam prosesnya.

Lulusan KANI dapat memberikan kontribusi dalam sumber penerimaan remitansi Kiribati (Made et al., 2014). Penduduk Kiribati yang bekerja di luar negeri merupakan sumber pendapatan penting bagi Kiribati. Remitansi ini menyumbang sebanyak 15%-20% pendapatan nasional Kiribati serta menopang sebanyak 2000 rumah tangga di Kiribati (ADB, 2008). Peserta KANI yang telah lulus akan langsung terdaftar sebagai perawat di lembaga perawat nasional Australia dan dapat menggunakan visa *Graduate Skilled Migration* untuk bekerja secara resmi di Australia (Made et al., 2014).

Dari keempat program di atas, pemerintah Kiribati sendiri menilai bahwa program-program tersebut memberikan manfaat untuk beberapa hal, antara lain: (1) migrasi mengatasi kurangnya lapangan pekerjaan; (2) migrasi dapat dijadikan bentuk adaptasi terhadap perubahan iklim; (3) mengurangi kemiskinan melalui pengiriman remitansi untuk memenuhi kebutuhan dasar keluarga imigran; (4) remitansi digunakan untuk

penyokong biaya pendidikan keluarga di negara asal; (5) remitansi digunakan untuk pembangunan ekonomi dan sosial melalui pemberian modal untuk membangun bisnis/usaha kecil di negara asal, yang mampu menyerap pengangguran meskipun tidak dalam skala yang besar; dan (6) remitansi dapat digunakan dalam proyek pengembangan masyarakat seperti membangun sistem pasokan air bersih, membangun klinik kesehatan, serta memperbaiki maupun membangun infrastruktur baru di negara asal (Government of Kiribati, 2015).

Namun salah satu tantangan untuk PAC, NZRSE dan SWP adalah terdapatnya persaingan dari negara Pasifik lainnya dalam hal penyediaan tenaga kerja berkualitas untuk bergabung dengan ketiga program tersebut. Sehingga kebijakan *Migration with Dignity* dibentuk sebagai implementasi kerangka kebijakan nasional migrasi tenaga kerja yang dirancang untuk memberikan strategi yang koheren dalam mempromosikan I-Kiribati di luar negeri, melindungi I-Kiribati di luar negeri, dan diharapkan dapat menghasilkan kesempatan kerja yang lebih luas bagi I-Kiribati (Faisal, 2016). Pemerintah Kiribati mengakui bahwa migrasi tenaga kerja akan menjadi strategi yang semakin penting untuk: (1) migrasi permanen, (2) kontrol populasi, dan (3) peluang dalam menanggapi ancaman perubahan iklim (Government of Kiribati).