

BAB III

PERUMUSAN DAN IMPLEMENTASI KEBIJAKAN MIGRATION WITH DIGNITY OLEH KIRIBATI

Dalam BAB ini akan membahas mengenai kebijakan *migration with dignity*, dan determinan perumusan kebijakan *migration with dignity* oleh Kiribati.

A. Kebijakan Migration with Dignity

Pada bulan Juni 2008, Presiden Kiribati Anote Tong, menyatakan bahwa negaranya telah mencapai “*point of no return*” dan menghadapi ancaman kehilangan wilayah kedaulatan akibat kenaikan permukaan air laut. Sejak itu, pemerintah Kiribati telah mengajukan permintaan kepada masyarakat internasional, dan khususnya Australia dan Selandia Baru, untuk menerima warga dari pulau-pulau Kiribati sebagai pengungsi permanen.

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 satusatunya 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 Selandia 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 & Lara, 2013). Presiden Anote Tong berharap agar rakyatnya dapat menghindari dari istilah menjadi “*refugee*” dan dapat mempertahankan harga diri dan martabat mereka sebagai anggota dari masyarakat Kiribati. Dalam Sidang Majelis Umum PBB ke-67 bulan September 2012 di New York, Amerika Serikat, Presiden Anote Tong untuk pertama kalinya memperkenalkan kebijakan *Migration with Dignity* (Faisal, 2016). Kebijakan ini dirancang untuk menyediakan perpindahan I-Kiribati secara legal mencari pekerjaan di negara lain seperti Australia dan Selandia Baru (Walsh, 2017). Program *migration with dignity* terdiri dari pelatihan bahasa Inggris dan pelatihan keterampilan agar dapat siap untuk migrasi ke luar negeri.

Australia membantu Kiribati dalam program *migration with dignity* melalui pendidikan, seperti peningkatan fasilitas pendidikan, penguatan kualitas tenaga pengajar, dan KANI (*Kiribati Australia Nursing Initiative*). Program tersebut termasuk dalam skema bantuan yang didukung oleh AusAID (*The Australian Agency for International Development*). Program-program tersebut akan terintegrasi dengan *Kiribati-Australia Partnership for Development*.

KANI adalah program pertama untuk *migration with dignity* yang didukung oleh Australia. Program ini dilaksanakan pada bulan Maret 2006 sampai Juni 2014 dengan tujuan menyiapkan warga Kiribati untuk ancaman migrasi akibat kenaikan permukaan air laut. Skema program ini adalah memberikan beasiswa kepada I-Kiribati untuk bersekolah keperawatan di Australia (Walsh, 2017).

Total dana yang dihabiskan Australia dalam program KANI adalah sebesar 20,8 juta dolar Australia. Namun, dana yang besar tersebut berkontribusi besar dalam menurunkan angka pengangguran Kiribati. Setiap tahun, angka pengangguran Kiribati turun sebanyak 1,5%. Turunnya angka pengangguran berarti semakin banyak I-Kiribati yang mendapatkan pekerjaan di Australia. Sehingga mereka dapat mengirimkan remitansi ke Kiribati dan mengurangi kemiskinan di negara tersebut.

KANI memiliki tiga tipe bantuan, yakni; 1) Beasiswa sekolah perawat selama empat tahun di Australia; 2) Beasiswa untuk pelatihan standar perawat profesional Australia untuk perawat Kiribati; 3) Peningkatan fasilitas dan kualitas pendidikan perawat di Kiribati. KANI sudah menerima sebanyak 30 warga Kiribati setiap tahun sejak tahun 2007. Pada tahun 2011, total 84 warga Kiribati telah bersekolah di Australia. Setelah I-Kiribati menyelesaikan masa studinya, mereka akan disalurkan ke Rumah Sakit yang membutuhkan agar dapat mengajukan izin tinggal tetap atau *permanent resident* (Santi, Dharmiasih, & Dewi, 2015).

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, 2008). 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 & Lara, 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 & Lara, 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 & Lara, 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 & Lara, 2013)

B. Determinan Perumusan Kebijakan Migration with Dignity oleh Kiribati

1. Ancaman Isu Lingkungan bagi Keutuhan Wilayah Kedaulatan Kiribati

Kiribati terdiri dari 33 atol dan pulau-pulau karang Banaba yang membentang sekitar 5.000 km melintasi

Samudra Pasifik Tengah-Barat. Terlepas dari Banaba di Barat, Kiribati memiliki tiga kelompok pulau yakni Kepulauan Gilbert (16 atol berpenduduk), Kepulauan Phoenix (8 atol tidak berpenghuni selain untuk pos pemerintah di Kanton) dan Kepulauan Line di Timur (9 dari 11 atol adalah bagian dari Kiribati dan dua – Kepulauan Palmyra dan Jarvis – adalah wilayah Amerika Serikat). Hanya tiga dari pulau Line memiliki populasi yakni Kiritimati (Pulau Natal) atol terbesar di dunia, Teraina (Pulau Washington) dan Tabeuran (Pulau Fanning).

Atol-atol ini berada didalam garis ekuator dan berbatasan dengan *International Date Line* atau Garis Tanggal Internasional. Total daratan atol hanya seluas 811 km² sementara total luas lautannya membentang seluas 3,5 juta km². Ditambah lagi, sebagian besar atol-atol Kiribati hanya berjarak dua meter di atas permukaan laut. Menurut *International Institute for Environment and Development* jarak pulau-pulau Kiribati yang sangat dekat dengan permukaan laut dan rata-rata lebar pulau kurang dari 1000 meter, Kiribati diidentifikasi sebagai salah satu dari 10 negara paling rentan terhadap perubahan iklim di dunia.

Sementara itu, masalah-masalah perubahan iklim yang berdampak langsung pada negara Kiribati berupa kenaikan permukaan laut, yang mengarah ke erosi pantai dan salinisasi persediaan air minum dan lahan pertanian secara bertahap. Menurut *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC), permukaan laut di Kiribati telah meningkat sebanyak empat inci dalam 20 tahun terakhir. Dataran paling tinggi berada di Tarawa, pusat populasi utama Kiribati, yang berjarak tidak lebih dari sembilan kaki di atas permukaan laut. Menurut Kementerian Keuangan Terieta Mwemwenikeaki, dari 313 mil² luas daratan yang membentuk pulau-pulau Kiribati, sebanyak 55% wilayah akan tenggelam akibat kenaikan permukaan air laut, gelombang badai dan erosi pada tahun

2050. Kemudian pada tahun 2100, diprediksi sebanyak 80% wilayah tersebut juga akan tenggelam (Walsh, 2017). Sehingga, Presiden Kiribati berupaya mencari solusi agar dapat mengatasi masalah-masalah lingkungan tersebut.

Pada tahun 2014, Presiden Kiribati, Anote Tong membeli 20 km persegi pulau di Vanua Levu, Fiji. Pulau tersebut menandai pembelian tanah internasional pertama yang diperuntukkan bagi para pengungsi iklim. Selain itu, pemerintah juga melancarkan pembangunan tembok laut. Meskipun begitu, volume air yang mengelilingi Kiribati naik dengan kecepatan yang menurut para ahli iklim cukup mengkhawatirkan. Sehingga, upaya apapun dikhawatirkan sulit untuk mencegah tenggelamnya pulau Kiribati.

2. Kerentanan Ekonomi dan Sumber Daya Manusia yang Berkualitas Rendah

Menurut laporan dari *Asian Development Bank* (ADB) pada tahun 2006, *Gross Domestic Product* (GDP) Kiribati menempati urutan paling bawah diantara negara Pasifik lainnya. Selain itu, kualitas sumber daya manusia Kiribati juga menempati posisi ke 14 terendah dari 129 negara-negara di dunia. Masalah tersebut muncul karena pertumbuhan manusia yang tinggi sehingga menyumbang pada tingginya angka pengangguran, lalu memicu terjadinya urbanisasi (Faisal, 2016).

Tingkat pertumbuhan tahunan Kiribati mencapai 2,34 persen per tahun. Pergerakan penduduk dan pertumbuhan populasi berkontribusi pada tingkat kepadatan penduduk yang tidak dapat didukung oleh infrastruktur dan ekonomi pulau itu. Sehingga menyebabkan kegiatan ekonomi menjadi terhambat dan memperburuk kondisi lingkungan yang sudah terancam. Pada tahun 1947, penduduk Tarawa Selatan hanya berjumlah 1.671 orang, tetapi pada tahun 2005 angka resmi menunjukkan

peningkatan jumlah penduduk menjadi 40.131 orang. Jumlah penduduk terus meningkat hingga mencapai 65.000 orang pada awal tahun 2008. Saat ini, Tarawa Selatan berpenduduk lebih dari setengah total populasi Kiribati (sebanyak 113.000 orang) yang hanya seluas kurang dari 16 km² (Locke, 2009).

Kepadatan penduduk di Tawara menjadi penyebab masalah ketersediaan pasokan air. Ancaman kekeringan dan salinasi akan menghabiskan pasokan air di wilayah tersebut. Sehingga terjadi ketidakseimbangan antara permintaan dan penawaran yang berujung pada kelangkaan sumber daya air di Tawara. Akibat ruang dan sumber daya yang terbatas, Survei Pendapatan dan Pengeluaran Rumah Tangga pada tahun 2006 memperkirakan bahwa hampir 22% penduduk Kiribati hidup dalam kemiskinan. Beralih pada isu ekonomi, sumber utama pendapatan Kiribati hanya berasal dari remitansi, pembayaran lisensi penangkapan ikan, ekspor produk laut dan kopra, dan *National Trust Fund*. Remitansi menyumbang sekitar 11 juta dolar setiap tahun ke ekonomi Kiribati, sementara yang lainnya tidak berpengaruh signifikan.

Masalah kerentanan ekonomi ini juga dipicu oleh sumber daya manusia yang kurang berkualitas sehingga tidak terjadi penyerapan tenaga kerja yang memadai. Selain itu, pemerintah juga tidak dapat menyediakan lapangan pekerjaan yang cukup sehingga perlu mengirimkannya I-Kiribati untuk bekerja di luar negeri. Berdasarkan data dari ADB, sebanyak 40.000 orang yang mencari pekerjaan, hanya 30% yang mendapatkan pekerjaan. Data tersebut diperkuat dengan laporan dari *2014 Poverty Assessment* yang menyatakan bahwa sekitar 2.000 pemuda Kiribati memasuki angkatan kerja setiap tahun di Kiribati dan lapangan yang tersedia tidak cukup untuk menampung permintaan kerja. Pada tahun 2010, total tingkat pengangguran di Kiribati mencapai 31%.

Pada tahun 2011, pemerintah meluncurkan program peningkatan kapabilitas pemuda melalui *Kiribati Institute of Technology for Technical and Vocational Education and Training*. Pelatihan difokuskan pada pertukangan, pemipaan, perawatan, akuntansi, dan kemampuan lain yang diperlukan. Lebih dari setengah karyawan muda keluar dari pekerjaan dan banyak yang bermigrasi ke Tarawa Selatan, ibukota Kiribati. Mereka menganggap di ibukota lebih mudah untuk mencari pekerjaan dibandingkan provinsi lain. Sementara sebagian lainnya memilih menjadi pelaut atau mencari pekerjaan musiman sebagai pemetik buah di Australia atau Selandia Baru .

