

Kebijakan Migration With Dignity Sebagai Solusi Prioritas Kiribati dalam Merespon ancaman Sea Level Rise

Mohamad Doni Faisal

Departemen Hubungan Internasional,
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Airlangga
Email: donifaisal93@gmail.com

Abstract

Tulisan ini berangkat dari sebuah masalah mengapa Pemerintah Kiribati lebih memprioritaskan kebijakan Migration With Dignity dalam merespon ancaman sea level rise? Permasalahan ini menjadi problematik karena bagaimana kebijakan migrasi dapat dijadikan prioritas strategi adaptasi terhadap fenomena sea level rise yang mengancam keberlangsungan hidup I-Kiribati, padahal juga terdapat strategi adaptasi nasional lainnya yang sedang dijalankan. Untuk itu diperlukan penjelasan alternatif untuk menjelaskan pola perilaku pemerintah Kiribati. Tulisan ini kemudian berusaha menelusuri faktor-faktor apa saja yang dijadikan pertimbangan dalam membentuk kebijakan Migration with Dignity. Tulisan ini mengajukan hipotesis bahwasannya kebijakan Migration with Dignity merupakan strategi adaptasi yang diambil karena mempertimbangkan ancaman human security di Kiribati sebagai faktor pendorong dan adanya labor demand terhadap tenaga kerja asal Pasifik di negara tujuan, yakni Selandia Baru dan Australia sebagai faktor penarik. Kebijakan Migration with Dignity diprioritaskan dikarenakan migrasi dapat disebut strategi adaptasi dalam merespon ancaman sea level rise, mengingat migrasi sendiri sudah menjadi strategi adaptasi tradisional bagi I-Kiribati. Selain itu terdapat tantangan terhadap perlindungan human security I-Kiribati, sehingga tidak memberikan pilihan lain untuk bertindak secara adaptif bagi pemerintah Kiribati. Di tambah lagi di Selandia Baru dan Australia terdapat program perekrutan tenaga kerja migran asal Pasifik yang juga diperuntukkan bagi I-Kiribati, yakni New Zealand Seasonal Employer (NZRSE) dan The Pacific Seasonal Worker Scheme (PWSPS) yang kemudian berubah menjadi Seasonal Worker Programme (SWP).

Kata Kunci: *Migrasi, Strategi Adaptasi, Human Security, Labor Demand, Kiribati, Selandia Baru, Australia.*

Migration with Dignity adalah kebijakan pemerintah Kiribati yang mengusulkan penciptaan lebih banyak program dengan memberikan pendidikan dan pelatihan yang diperlukan oleh I-Kiribati agar dapat mengambil keuntungan ekonomis, seperti bekerja di Australia dan Selandia Baru. Kebijakan ini pertama kali diperkenalkan oleh Presiden Aote Tong dalam Sidang Majelis Umum PBB ke-67 pada September 2012 di New York, Amerika Serikat (Government of Kiribati 2015). Tujuannya adalah untuk meminimalisir dampak relokasi permanen karena ancaman kenaikan permukaan air laut dengan suplai tenaga kerja ke pasar tenaga kerja internasional (Dizard 2014). Mengingat kenaikan permukaan air laut dapat berakibat buruk terhadap habitat di pesisir pantai

seperti: (1) erosi tanah; (2) banjir lahan basah; (3) kontaminasi air garam pada sumber air tanah dan lahan pertanian; dan (4) hilangnya habitat ikan, burung, dan tanaman. Ditambah ratusan juta orang yang tinggal di daerah pesisir pantai akan semakin rentan terhadap banjir. Beberapa negara kecil kepulauan yang tergabung dalam Alliance of Small Island States (AOSIS) seperti Kiribati, penduduknya terpaksa harus meninggalkan rumahnya karena air telah merendam hampir seluruh tanah di pulau-pulau tersebut (National Geographic 2015).

I.1 Tabel Daftar Negara Paling Rentan
Kehilangan Habitat akibat *Sea Level Rise*

<i>Habitat loss</i>	
<i>Island states</i>	<i>Africa</i>
Kiribati	Equatorial Guinea
Maldives	Eritrea
Marshall Islands	Guinea Bissau
São Tomé & Príncipe	Mauritania
Solomon Islands	Mozambique
Timor-Leste	Namibia
Tuvalu	Niger
Vanuatu	Somalia

Sumber: Wyett t.t, 182

Kebutuhan akan migrasi didorong oleh adanya beberapa faktor yakni: (1) pertumbuhan penduduk yang cepat yakni 2,2%; (2) tingkat kelahiran bayi yang tinggi; (3) lokasi yang secara geografis terisolasi; (4) ketidakstabilan sektor pertanian dan perikanan; (5) basis ekspor yang sempit dan tidak stabil; dan (6) ketergantungan terhadap bantuan asing yang semakin membuat Kiribati memiliki kerentanan yang tinggi terhadap kenaikan permukaan air laut (Wyett t.t, 172). Berbagai upaya adaptasi lain juga dilakukan untuk membatasi dan meredam pengaruh dari kenaikan permukaan air laut. Menurut Kiribati Government (2010) proyek-proyek tersebut diantaranya: (1) meningkatkan manajemen pasokan air bersih; (2) perlindungan pantai dengan menanam bakau; dan (3) peningkatan sarana publik. Meskipun begitu upaya tersebut dianggap masih belum mampu mereduksi efek negatif dari kenaikan permukaan air laut. Mengingat domino efek yang dibawanya yang pada awalnya hanya mengancam keamanan manusia, pada akhirnya juga dapat mengancam keamanan nasional Kiribati sebagai negara seperti yang dikatakan Menteri Lingkungan Kiribati Tiarite George Kwong dalam pertemuan COP 19.

“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”.

World Bank di lain pihak justru menyarankan Kiribati untuk segera melakukan tindakan adaptasi dengan membangun sea-walls dan penanaman tanaman bakau di Tarawa Selatan mengingat wilayah tersebut diprediksi tanahnya akan tenggelam separuh pada tahun 2050 (Lagan 2013). Persoalannya pendapatan nasional Kiribati hanya \$AS 151 juta per tahun, sedangkan dana yang dibutuhkan untuk membangun sea-walls berkisar \$AS 1 miliar (Wyett t.t, 172). Disisi lain mayoritas penduduk Australia mengharapkan pertumbuhan penduduk berasal dari hasil fertilitas penduduk lokal bukannya migrasi. Ditambah Australia tidak menerima status pengungsi yang disebabkan oleh perubahan iklim (Wyett t.t, 177). Selain itu New Zealand’s Pacific Access Category hanya memberikan izin 75 visa setiap tahunnya untuk I-Kiribati yang ingin mencari suaka di Selandia Baru (Wadley 2013). Vikram Odedra Kolmannskog (2008, 18) berpendapat bahwa terdapat kemungkinan terjadinya konflik antara para pengungsi perubahan iklim dan penduduk lokal dimana mereka berada. Konflik dapat terjadi dikarenakan adanya pertumbuhan penduduk, pengelolaan sumber daya alam yang tidak memadai, dan permasalahan pemukiman di negara asing. Hal inilah yang menjadi pertimbangan negara maju untuk tidak menerima keberadaan pengungsi perubahan iklim.

Changing Social Contract Theory

Dalam merespon climate change, teori ini beranggapan bahwa ancaman potensial dari climate change membawa pemerintah untuk melakukan aksi nyata, termasuk dengan mengembangkan pengaturan sosial dan politik untuk meningkatkan kapasitas masyarakat dalam menghadapi tantangan adaptasi secara efektif. O’Brien et al. (2009) menegaskan bahwa peraturan ditulis dan ditulis ulang dengan cepat oleh pemerintah yang kemudian disetujui dengan segera mengingat adanya urgensi untuk mengatasi efek negatif dari climate change. Dapat dikatakan bahwa pemerintah tidak lagi berada dalam

peran yang kaku dan terbatas. Dimana kontrak sosial yang dilakukan oleh rakyat dan pemerintah memberikan aturan kepada pemerintah untuk melakukan intervensi dan bergerak lebih cepat dalam merumuskan kebijakan. Aspek paling penting dalam teori ini tidak terletak pada bagaimana kontrak sosial antara rakyat dan pemerintah tercapai tetapi lebih kepada bagaimana pemerintah mampu menjawab permintaan rakyat dan berapa banyak pemerintah bisa dan bersedia untuk berikan dalam rangka untuk memenuhi permintaan rakyat. Permintaan dalam hal ini adalah adanya perlindungan terhadap keamanan manusia dan masadepan generasi muda dari ancaman climate change (O'Brien et al. 2009, 4).

Push-Pull Theory

Dalam teori ini migrasi dapat terjadi dikarenakan adanya faktor pendorong (push factor) dari daerah asal dan faktor penarik (pull factor) dari daerah tujuan. Teori ini pada dasarnya berfokus pada pilihan individu dan proses ekuilibrium antara faktor pendorong dan faktor penarik (Lee 1996, 49). Secara sederhana perubahan iklim akan dapat menyebabkan perpindahan penduduk dari daerah yang kurang layak ke daerah yang lebih layak, dengan mempertimbangkan push factor dan pull factor. Walaupun besar migrasi akibat dari perubahan iklim masih sangat dipengaruhi oleh berbagai faktor lainnya seperti faktor adaptasi, mitigasi dan juga faktor budaya yang ada. Namun yang perlu dilihat adalah terdapatnya push factor yang lebih besar di daerah asal dikarenakan adanya perubahan iklim yang kemudian membuat pull factor di daerah tujuan dinilai lebih baik karena terdapatnya harapan akan perubahan lingkungan dan iklim yang lebih ramah bagi para imigran di daerah tujuan (Lee 1996, 50). Meskipun lingkungan dijadikan faktor determinan utama dalam bermigrasi, namun perlu dilihat kaitannya dengan faktor-faktor ekonomi, sosial, dan budaya yang pada akhirnya menentukan

bagaimana memperoleh standar hidup sesuai dan mengatasi adanya ketimpangan terhadap aksesibilitas terhadap sumber daya.

Dual Labor Market Theory

Teori ini dijelaskan oleh Doeringer dan Priore (dalam Hagen-Zaker 2008, 7) bahwa migrasi merupakan hasil dari adanya faktor penarik sementara, di mana terdapat permintaan tenaga kerja struktural yang kuat di negara-negara maju. Menurut pendekatan ini terdapat dualisme ekonomi di dalam pasar tenaga kerja di negara-negara maju dan upah yang dapat merefleksikan status dan prestise. Di negara maju terdapat sektor primer yang menyediakan pekerjaan bergaji tinggi dan sektor sekunder untuk pekerjaan kasar, misalnya saja hortikultura, perikanan, dan manufaktur. Datangnya permintaan terhadap tenaga kerja imigran berasal dari beberapa faktor. Misalnya saja terjadinya inflasi struktural, membuat terjadinya kenaikan upah secara konstan di sektor primer. Dalam hal ini kenaikan upah proporsional di dalam sektor sekunder dianggap terlalu mahal, sehingga konsekuensinya gaji pekerja sektor sekunder lebih rendah dan membuat sektor sekunder bukan lagi sektor yang dicari oleh para pekerja pribumi. Pekerjaan di sektor sekunder berfluktuasi sesuai dengan siklus ekonomi, sehingga tidak stabil dan tidak lagi menarik bagi pekerja pribumi. Adanya perubahan di dalam demografi juga membuat wanita dan remaja tidak lagi bekerja di sektor sekunder dan mulai memasuki sektor primer. Kekosongan tersebut menyebabkan adanya labor shortage pada low-skilled labor yang menyebabkan adanya permintaan yang kuat terhadap tenaga kerja imigran. Para imigran sendiri lebih banyak terkonsentrasi di dalam sektor sekunder yang berstatus rendah, karena mereka tidak menganggap dirinya bagian dari masyarakat di negara tujuan (Hagen-Zaker 2008, 3).

Kebijakan Migration With Dignity Sebagai Strategi Adaptasi

Relasi antara migrasi dan sea level rise adalah terdapatnya hubungan

interkonektivitas diantara migrasi, perubahan lingkungan, ekonomi, dan faktor push-pull sosial. Hubungan interkonektivitas tersebut kemudian memunculkan konsep mengenai vulnerability atau kerentanan. Vulnerability sendiri didefinisikan oleh McLeman dan Smith (2006, 33) sebagai "...the potential to experience harm or loss from some event or condition, and this potential is related to factors that affect the likelihood of the event or condition occurring and the ability to cope with the event if and when it occurs". Kerentanan rumah tangga terhadap perubahan iklim terkait dengan beberapa hal yakni: (1) kapasitas adaptif (aksesibilitas terhadap sumber daya, strategi mata pencarian, dan jaringan sosial); (2) sensitivitas (kesejahteraan, keamanan pangan, pasokan air bersih, dan kerapuhan lingkungan); dan (3) adanya guncangan dan tekanan psikologi akibat bencana alam yang diakibatkan oleh perubahan iklim (Benarjee et al. 2014, 1). Di kalangan masyarakat miskin seperti di negara-negara Pasifik, kurangnya kapasitas untuk beradaptasi dengan resiko lingkungan dapat berujung pada terjadinya perpindahan penduduk. Hal demikian sangat wajar mengingat masih lemahnya sistem ketahanan yang mereka miliki dalam berurusan dengan vulnerability yang diakibatkan oleh adanya perubahan iklim. Sehingga migrasi kemudian dapat dilihat sebagai wujud kemampuan adaptif dalam menghadapi adanya kerentanan terhadap perubahan iklim (McLeman & Smith 2006, 33).

Migrasi sendiri dapat dipahami sebagai strategi adaptasi apabila memenuhi beberapa syarat, yakni: (1) dilakukan oleh individu secara sukarela, bersifat preventif dan antisipasi; (2) terdapat kebijakan migrasi yang dirumuskan, diputuskan dan diselenggarakan oleh otoritas publik yang memiliki legitimasi yang dalam hal ini adalah pemerintah; dan (3) tujuan dari proses migrasi adalah memberikan keuntungan bagi para imigran itu sendiri. Migrasi bahkan mungkin menjadi satu-satunya strategi realistis dalam keadaan tertentu (Mayer 2011, 6-7). Misalnya saja hampir semua negara-negara kecil di Pasifik memiliki kontribusi yang sangat rendah bagi peningkatan emisi karbon di dalam ozon yang menyebabkan perubahan iklim namun justru merekalah paling terkena

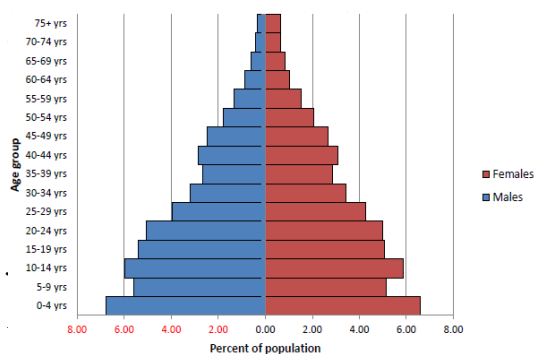
dampak dari perubahan iklim. Upaya mereka dalam mengurangi jumlah emisi karbon juga dirasa kecil, mengingat mereka sendiri hampir tidak memiliki pengaruh di dalam perpolitikan dan ekonomi internasional. Sehingga upaya yang paling nyata dapat dilakukan adalah metode adaptasi ketimbang metode mitigasi. Metode adaptasi yang diupayakan untuk mengatasi dampak perubahan iklim di masa depan ini mencangkup gagasan migrasi, dikarenakan migrasi antar pulau sudah menjadi strategi kunci adaptasi tradisional yang tetap dilanjutkan hingga sekarang ini (Crowther 2015).

John Campbell dan Olivia Warrick (2014, 23-24) melihat bahwa setidaknya terdapat tiga manfaat strategi adaptasi melalui migrasi. Pertama, pengiriman remitansi sudah menjadi sumber signifikan dari pendapatan beberapa negara di wilayah Pasifik. Kedua, terdapatnya transfer pengetahuan dan teknologi. Para imigran diharapkan dapat membawa pengetahuan baru, sumber daya dan keterampilan yang juga dapat membantu meningkatkan pemahaman akan perubahan iklim dan strategi adaptasi yang telah berhasil diimplementasikan di tempat lain. Ketiga, migrasi juga difungsikan untuk membubarkan daerah yang mengalami ledakan populasi, mengurangi minimnya akses terhadap sumberdaya alam, menghindarkan dari adanya kegagalan pasar karena meningkatnya jumlah pengangguran, dan efek negatifnya pada sistem kesehatan.

Kebijakan Migration with Dignity dapat dapat dianggap sebagai strategi adaptasi karena migrasi dalam bentuk ini tidak seperti merelokasi I-Kiribati dari desa-desa dan menempatkan mereka di salah satu tempat di Selandia Baru dan 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, 56). Dengan strategi Migration with Dignity diharapkan migrasi yang mungkin terjadi dalam skala besar di kemudian hari dapat meminimalisir adanya beberapa dampak, yakni: (1) fragmentasi dalam I-Kiribati; (2) disintegrasi sosial; dan (3) dan

hilangnya budaya indigenous people. Namun yang paling penting adalah strategi ini diharapkan akan mengurangi adanya hambatan bagi I-Kiribati untuk bermigrasi di masa depan (O'Brien 2013, 57). 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. Strategi ini berfokus pada perbaikan sistem pendidikan dan pembelajaran bahasa serta pelatihan kerja-terampil. Sehingga tujuan tidak langsungnya adalah I-Kiribati nantinya akan melakukan migrasi sukarela dalam jangka panjang. Sasaran strategi adaptasi ini adalah anak muda yang kebanyakan mengisi populasi pengangguran di Kiribati dan menempati jumlah yang besar dalam populasi Kiribati (Phelps 2015).

I.2 Bagan Jumlah Populasi Menurut Umur dan Jenis Kelamin di Kiribati Tahun 2010



Sumber: Ministry of Health and Medical Service 2011, 12

Dengan memberikan izin kepada I-Kiribati untuk mencari pekerjaan terampil di luar negeri maka secara tidak langsung dapat membuat I-Kiribati untuk pindah secara sukarela. Dalam konteks ini Presiden Tong berharap rakyatnya dapat menghindari menjadi pengungsi dan dapat menjaga harga diri serta martabat mereka sebagai anggota dari masyarakat Kiribati. Ia juga 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, 47-58). Pendapat tersebut juga dipertegas oleh menteri lingkungan hidup Kiribati Mr. Tiarite George Kwong dalam pidatonya di COP19 Warsaw, Polandia yang mengatakan bahwa:

"We are also working on improving the education and the skills of our people to a level where they are able to compete for jobs in the international labor market. We have facilitated overseas employment and permanent emigration opportunities for our people. These are in line with Government's policy on relocation and migration with dignity. We want our people to have the option to migrate with dignity so they can contribute meaningfully to their new homes rather than climate refugees".

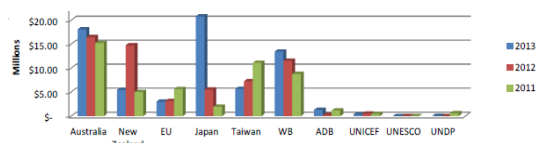
Sumber: Kwong 2013

Tantangan Human Security di Kiribati Sebagai Faktor Pendorong

Di Kiribati terdapat tantangan terhadap keamanan multidimensional yang terdiri dari empat aspek keamanan dalam konsep human security, yakni: (1) economic security; (2) environmental security; (3) food security; dan (4) health security. Hubungan keempat aspek keamanan dalam human security tersebut bersifat saling mempengaruhi dalam konteks sea level rise dan menjadi faktor pendorong untuk bermigrasi. Pertama, Sebagai negara mikro, Kiribati memiliki tantangan yang unik untuk pembangunan ekonominya. Mengingat pendapatan nasional Kiribati sendiri sangat bergantung pada beberapa sektor seperti: (1) international aid, (2) pengiriman remitansi; dan (3) pemberian lisensi memancing. Dimana hampir setengah dari pendapatan nasional Kiribati berasal dari penjualan surat izin memancing bagi armada perikanan internasional, sementara pengiriman remitansi dari I-Kiribati di luar negeri diperkirakan 12-15% dari jumlah total pendapatan nasional negara. Selain itu pendapatan nasional Kiribati juga berasal dari bantuan asing yang diperkirakan menyumbangkan 20-

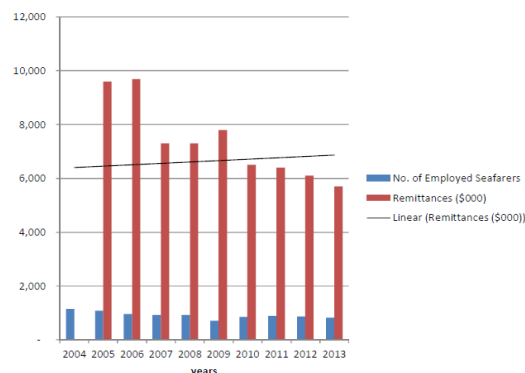
25% pada pendapatan nasional negara (O'Brien 2013, 36-37). Perekonomian yang bergantung banyak pada pendapatan sektor eksternal justru dapat menurunkan jumlah PDB Kiribati dan menghambat perkembangan pasar internal. Sehingga ketergantungan berlebihan kepada sektor eksternal memang sudah seharusnya dikurangi. Mengingat disisi lain juga terdapat kerentanan apabila terjadi fluktuasi dalam ekonomi global (Frank 2013, 10).

I.3 Grafik Level Dana Bantuan Pembangunan Luar Negeri Kiribati.



Sumber: Government of Kiribati 2014, 24

I.4 Grafik Perbandingan Pendapatan Pekerja Nasional dan Remitansi



Sumber: Government of Kiribati 2014, 11

Kedua, Menurut PCCSP (2014, 4) terdapat empat persoalan lingkungan yang harus dihadapi oleh Kiribati. Pertama, adanya peningkatan suhu maksimum dan minimum tahunan di Tarawa sejak tahun 1950 hingga sekarang. Suhu maksimum telah meningkat 0,18° C per dekade. Peningkatan suhu secara konsisten ini diakibatkan oleh adanya fenomena perubahan iklim global. Kedua, terjadi peningkatan curah hujan tahunan di Kiribati. Data sejak tahun 1951 menunjukkan bahwa terjadi peningkatan curah hujan namun hanya pada musim hujan saja. Sehingga air yang ada berlebihan dan menyebabkan badai dan banjir. Sedangkan di musim

kemarau, curah hujan sangat rendah sehingga berdampak pada terjadinya kekeringan. Ketiga, terjadi peningkatan permukaan air laut yang dimotori oleh peningkatan suhu di bumi yang mengakibatkan gletser dan lapisan es di kutub mencair dan berefek pada peningkatan volume air di laut. Data satelit menunjukkan bahwa permukaan air laut di Kiribati telah meningkat 1-4mm per tahun sejak tahun 1993. Keempat, meningkatnya pengasaman air laut di Kiribati. Dikarenakan hampir seperempat CO₂ yang dipancarkan oleh aktivitas yang dilakukan manusia setiap tahun diserap oleh lautan. Sehingga CO₂ tersebut kemudian bereaksi dengan air laut yang menyebabkan air laut sedikit lebih asam. Fenomena ini berdampak pada pertumbuhan karang dan organisme yang ada di dalamnya yang merupakan spesies penting untuk menjaga keseimbangan ekosistem terumbu karang sebagai sumber subsistence economy I-Kiribati.

Ketiga, Degradasi lingkungan yang berefek negatif terhadap subsistence economy berbasis perikanan dan pertanian ditambah dengan pertumbuhan populasi membuat Kiribati memiliki ketergantungan yang tinggi terhadap kebutuhan pangan impor dan pengiriman remitansi untuk menopang pola makan baru. Hal demikian dibuktikan ketika pada tahun 2005, makanan merupakan komoditas impor paling tinggi di Kiribati dengan total pengeluaran untuk impor makanan lebih dari AUS\$ 31 Juta. Ketergantungan Kiribati akan impor bahan makanan merupakan bentuk food insecurity negara dalam memastikan kebutuhan pangan masyarakatnya, contohnya peristiwa Agustus 2004 di mana terjadi keterlambatan kedatangan kapal kargo yang membawa makanan langsung membuat Kiribati terkena krisis pangan nasional. Dalam konteks impor makanan, sangat terlihat jelas bahwa adanya sedikit saja gangguan dalam proses pendistribusian makanan akan menimbulkan efek dramatis bagi hampir seluruh I-Kiribati (East & Dawes 2009, 347).

Keempat, di Kiribati terdapat perubahan pola makan yang dulunya mengonsumsi makan tradisional kemudian digantikan oleh makanan impor seperti daging kaleng, roti, nasi, dan minuman bersoda yang rendah nutrisi dan tinggi kadar gula. Akibatnya

terjadi penurunan standar kesehatan secara cepat, terutama di ibu kota. Studi yang dilakukan oleh para ahli gizi Kiribati menunjukkan bahwa makanan tradisional yang berbasis subsistence economy jauh lebih bergizi daripada makanan olahan impor. Ketergantungan akan makanan impor olahan yang rendah gizi inilah yang kemudian bertanggung jawab terhadap adanya penurunan standar kualitas kesehatan I-Kiribati (East & Dawes 2009, 349). Contohnya Kiribati sekarang termasuk dalam daftar negara dengan jumlah masyarakatnya mengalami obesitas tertinggi di dunia, di mana sebanyak 80% mengalami kelebihan berat badan dan 50% mengalami obesitas (O'Brien 2013, 44). Perubahan pola makan juga menyebabkan adanya peningkatan pengidap diabetes, asam urat, hipertensi, penyakit jantung, stroke, dan penyakit lain yang berhubungan dengan adanya kekurangan gizi dan vitamin (East & Dawes 2009, 350).

Labour Demand di Selandia Baru dan Australia

Industri hortikultura di Selandia Baru telah berkembang dari NZ\$ 200 juta untuk ekspor pada tahun 1991 menjadi NZ\$ 2.2 miliar di tahun 2011, sehingga menempatkan sektor hortikultura menjadi industri ekspor terbesar ke-6 di Selandia Baru. Selain itu industri anggur Selandia Baru juga mengalami pertumbuhan ekspor yang justru jauh lebih cepat. Ekspor anggur dan olahannya sebesar NZ\$ 300 juta di tahun 2004 menjadi NZ\$ 1,2 miliar di tahun 2014. Industri anggur sendiri diperkirakan membutuhkan setidaknya 50.000 pekerja setiap tahunnya untuk pemeliharaan anggur, memilih dan mengepak buah, dan memangkas pohon dan menyiapkan kebun untuk musim depan. Secara umum petani hortikultura dan anggur biasanya mengandalkan (1) siswa/mahasiswa; (2) pekerja lepas lokal; (3) wisatawan yang bekerja sementara; dan (4) buruh migran yang datang melalui berbagai skema kerja sementara. Dengan pesatnya pertumbuhan dalam sektor ini, ditambah dengan rendahnya tingkat pengangguran di Selandia Baru, membuat sekitar 2000-an petani mengalami kesulitan mendapatkan pekerja musiman yang berketerampilan rendah untuk proses produksi mereka. Sektor hortikultura sendiri mengalami kerugian sebanyak NZ\$ 180- 300 juta

dikarenakan kurangnya suplai tenaga kerja untuk sektor ini (Gibson & McKenzie t.t, 4).

Program migrasi musiman Selandia Baru, yang secara resmi dikenal dengan New Zealand Recognised Seasonal Employer (NZRE) kemudian diperkenalkan pada bulan April 2007 untuk mengatasi adanya kekurangan tenaga kerja musiman dalam sektor hortikultura di Selandia Baru. Secara spesifik tujuan dari dibentuknya program NZRSE sendiri antara lain: (1) melindungi pasokan berkelanjutan tenaga kerja musiman; (2) mengubah sektor hortikultura 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 (Roordha 2011, 6). Program tersebut berhasil mengatasi adanya kekurangan tenaga kerja musiman dengan memasok kurang lebih 7.000 pekerja setiap tahunnya (Hay & Howes 2012, 1). Dalam melancarkan program tersebut perjanjian bilateral dilakukan di antara Departemen Tenaga Kerja Selandia Baru dan pemerintah di 5 negara Pasifik yakni Kiribati, Samoa, Tonga, Tuvalu dan Vanuatu. Pengaturan baru juga dibentuk untuk memungkinkan adanya tenaga kerja asing musiman dari negara tambahan dalam keadaan tertentu, misalnya saja ketika suplai tenaga kerja dari 5 negara tersebut masih belum cukup. 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 (Ball et al. 2011, 2).

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. Fenomena globalisasi membuat pasar tenaga kerja internasional mengalami peningkatan permintaan terhadap highly-skilled labor. Sehingga membuat banyak penduduk Australia memilih melakukan emigrasi untuk bekerja di luar negeri.

Dampaknya secara langsung terhadap keberlangsungan pasar tenaga kerja nasional. Globalisasi juga berdampak positif terhadap pertumbuhan ekonomi Australia dengan merangsang peningkatan secara cepat terhadap permintaan tenaga kerja terampil di sejumlah sektor yang bahkan tidak mampu dipenuhi oleh pasar tenaga kerja nasional (Siddique t.t, 2). Di sisi lain layaknya negara OECD lainnya, Australia sedang menghadapi tantangan ageing population yang secara tidak langsung berpengaruh terhadap pasar tenaga kerja nasional. Dengan menurunnya kesuburan dan peningkatan populasi orang tua mengakibatkan pemerintah Australia mulai mempertimbangkan perlunya mencari sumber tenaga kerja asing untuk menyokong keberlangsungan pasar tenaga kerja nasional demi mempertahankan pertumbuhan ekonomi dan pelayanan nasional. Mengingat semakin menurunnya jumlah penduduk produktif yang muda (Ball & Bailey 2015, 12). Kemudian adanya peningkatan partisipasi perempuan dalam pasar tenaga kerja terutama dalam pekerjaan terampil, serta peningkatan jumlah kaum muda yang berpartisipasi dalam dunia pendidikan dan adanya ageing population telah memberikan kontribusi pada munculnya labor shortage khususnya dalam konteks low-skilled labor. Mengingat dalam kasus ini jumlah pengangguran juga mengalami penurunan, sehingga sangat susah untuk mencari tenaga kerja low-skilled labor di Australia (Australian Government 2013, 5).

The Pacific Seasonal Worker Pilot Scheme (PSWPS) dibentuk pada bulan Agustus 2008 dan dijalankan hingga Juni 2012. Program ini dirancang untuk meringankan kekurangan tenaga kerja sektor hortikultura di Australia dengan memberikan kesempatan bagi pekerja dari Kiribati, Papua Nugini, Tonga, Vanuatu, Nauru, Samoa, Kepulauan Solomon, Tuvalu dan Timor Leste untuk melakukan pekerjaan musiman. Pada bulan November 2008, Pemerintah Australia menandatangani Memorandum of Understanding (MOU) dengan pemerintah Kiribati, Tonga, dan Vanuatu. Sementara perjanjian bilateral dengan negara lainnya mengikuti di tahun selanjutnya melalui undangan resmi dari Perdana Menteri Julia Gillard. Pemilihan negara-negara ini didasarkan pada referensi dari

Recognised Seasonal Employer Selandia Baru (Hay & Howes 2012, 7). Program ini awalnya dijadikan uji coba selama tiga tahun, dari Februari 2009 hingga Juni 2012 yang hanya 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. Jumlah ini terbilang sedikit apabila dibandingkan dengan RSE yang telah diprogramkan oleh Selandia Baru (Doyle & Howes t.t, 6). 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 & McKenzie t.t, 3).

Evaluasi terhadap PSWPS ini selesai pada September 2011, dengan hasil yang menyatakan bahwa meskipun terdapat hambatan dalam menjalankan program ini, namun evaluasi justru menyarankan untuk memperpanjang program tersebut mengingat PSWPS sendiri terbukti mampu memenuhi kebutuhan tenaga kerja musiman untuk sektor hortikultura. Suplai terhadap tenaga musiman yang berketerampilan rendah dapat membantu pertumbuhan sektor hortikultura Australia. Sehingga pada tanggal 18 Desember 2011, pemerintah Australia kemudian mengumumkan keputusan mereka untuk meneruskan program yang sedang berlangsung PSWPS menjadi Seasonal Worker Program (SWP) agar dapat lebih banyak lagi menyerap tenaga kerja asal Kepulauan Pasifik. Sementara sebagian besar persyaratan, pengaturan, dan regulasi SWP masih mengacu pada PSWPS. Namun yang paling baru dari program SWP ini adalah ditambahkannya tiga sektor baru untuk uji coba, yakni: (1) budi daya perikanan; (2) pengolahan kapas; (3) pengolahan tebu. Selanjutnya kuota yang disediakan meningkat hingga 12.000 pekerja selama periode 2012 hingga 2016 (Doyle & Howes t.t, 9)

Kesimpulan

Berdasarkan penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa Kebijakan Migration with Dignity yang dibentuk

oleh Pemerintah Kiribati memang lebih diprioritaskan daripada solusi lainnya. Hal demikian dikarenakan kebijakan ini dapat dijadikan sebagai strategi adaptasi yang paling efektif jika dibandingkan dengan strategi adaptasi lainnya. Kebijakan ini dibentuk melalui dua pertimbangan, yakni pertimbangan di negara asal dan di negara tujuan. Pertimbangan di negara asal yang berupa ancaman multidimensional terhadap empat aspek keamanan dalam konsep human security, yakni: (1)

economic security; (2) environmental security; (3) food security; dan (4) health security yang merupakan faktor pendorong bagi Pemerintah Kiribati untuk merumuskan kebijakan ini. Sedangkan terdapatnya labor demand di negara tujuan khususnya New Zealand Recognised Seasonal Employer (NZRE) di Selandia Baru dan Seasonal Worker Program (SWP) di Australia merupakan faktor penarik bagi Pemerintah Kiribati untuk merumuskan kebijakan ini.

Daftar Pustaka

- Artikel Jurnal
- [1] Ball, Roselle et al., 2011. "Australia's Pacific Seasonal Worker Pilot Scheme: Managing vulnerabilities to exploitation". Australian Institute of Criminology, No. 432, November 2011.
- [2] Doyle, Jesse dan Howes, Stephen, t.t. "Australia's Seasonal Worker Program: Demand-side Constraints and Suggested Reforms". Australia National University.
- [3] East, Andrew John and Dawes, Les A, 2009. "Homegardening as a panacea : a case study of South Tarawa". Asia Pacific Viewpoint, 50 (3).
- [4] Gibson, John dan McKenzie, David, t.t. "Development through Seasonal Worker Programs: The Case of New Zealand's RSE Program". Centre for Research and Analysis of Migration, No 05/14.
- [5] Hagen-Zaker, Jessica, 2008. "Why Do People Migrate? A Review of The Theoretical Literature", Maastricht Graduate School of Governance, No. 28197, 18. Januari.
- [6] Hay, Danielle dan Howes, Stephen. 2012. "Australia's Pacific Seasonal Worker Pilot Scheme: why has take-up been so low?". Development Policy Centre, Discussion Paper 17, April 2012.
- [7] Kolmannskog, Vikram Odedra, 2008. "Future Floods of Refugees: A Comment On Climate Change, Conflict and Forced Migration". Norwegian Refugee Council.
- [8] McLeman, R. Dan Smith B., 2006. "Migration As Adaptation to Climate Change". Springer, Vol. 76.
- [9] O'Brien, et al., 2009. "Rethinking Social Contracts: Building Resilience in a Changing Climate". Ecology and Society, Vol. 2.
- [10] Roordha, Mathea, 2011. "Review of the Recognised Seasonal Employer (RSE) worker pilot training programme". Evaluate Research, February 2011.
- [11] Wyett, Kelly, t.t. "Escaping a Rising Tide: Sea Level Rise and Migration in Kiribati". Asia & the Pacific Policy Studies, Vol. 1.
- [12] Mayer, Benoit, 2011. "Migration as A Sustainable Adaptation Strategy". Artikel dipresentasikan dalam the second conference of the Initiative on Climate Adaptation Research and Understanding through the Social Sciences: Climate Vulnerability and Adaptation: Marginal Peoples and Environments.
- Artikel Online
- [13] Ashley Crowther, "Sea-Level Rise and Migration: Pacific Islands", [Online], dalam <http://www.ashleycrowther.org/sea-level-rise-and-migration-pacific-islands/> (diakses pada 7 November 2015)
- [14] Bernard Lagan, "Kiribati: A Nation Going Under", [online], dalam <http://www.theglobalmail.org/feature/kiribati-i-a-nation-going-under/590/> (diakses pada 19 Maret 2015).
- [15] Davina Wadley, "Kiribati and Climate Facing the Inevitable?" [online], dalam <http://refugeesinternational.org/blog/kiribati-and-climate-facing-inevitable> (diakses pada 19 Maret 2015).
- [16] Erin D. Phelps, "As Waters Rise, A Race To Migrate With Dignity", [online], dalam <http://themigrationist.net/2015/02/09/as-waters-rise-a-race-to-migrate-with-dignity/> (diakses pada 19 Maret 2015).
- [17] National Geographic, "Sea Level Rise" [online], Dalam <http://ocean.nationalgeographic.com/ocean/critical-issues-sea-level-rise/> (diakses pada 07 April 2015).
- [18] Wilson Dizard, "Plagued by Sea-Level Rise, Kiribati Buys Land in Fiji", [online], dalam <http://america.aljazeera.com/articles/2014/7/1/kiribati-climatechange.html> (diakses pada 18 Maret 2015).
- Buku
- [19] Lee, Everett S., 1996. "Demography", dalam A Theory of Migration. New York : Springer-Verlag.
- Dokumen Pemerintah

Artikel Seminar

- [20] Australian Government, 2013. Australian Job 2013. Department of Education, Employment and Workplace Relations.
- [21] Government of Kiribati, 2011. Annual Report. Tarawa: Ministry of Health and Medical Services
- [22] Government of Kiribati, 2014. Kiribati Program Poverty Assessment. Tarawa: Department of Foreign Affairs and Trade.
- [23] Government of Kiribati, 2015. Kiribati National Labor Migration Policy. Tarawa: Minister of Labour and Human Resource Development.
- Laporan Penelitian
- [24] Ball, Rochelle dan Rochelle-Lee, Bailey. 2015. Inquiry into the Seasonal Worker Program. Dilaporkan pada the Seasonal Worker Programme Submission 38.
- [25] Banerjee, S. et al., 2014. Migration as an Effective Mode of Adaptation to Climate Change. Dilaporkan oleh Foresight Kepada European Commission.
- [26] Campbell, John dan Warrick, Olivia, 2014. Climate Change and Migration Issue in Pasific". United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific.
- [27] Gibson, John dan McKenzie, David. t.t. Australia's Pacific Worker Pilot Scheme (PSWPS): Development Impacts in The First Two Years. Dilaporkan pada World Bank.
- [28] Pacific Climate Change Science Program, 2011. Current and future climate of Kiribati. Pacific Climate Science Program.
- [29] Siddique, M A B. t.t. Globalisation and Shortages of Skilled Labour in Pacific Island Countries: A Case Study of Australia. Perth: University of Western Australia Business School.
- [30] Thomas, Frank R., 2003. Kiribati: "Some Aspect of Human Ecology," Forty Years Later. Dilaporkan pada Atoll Research Bulletin.
- Sumber Lain
- [31] Kwong, Tiarite George, 2013. Statement by His Excellency Tiarite George Kwong, Minister of Environment, Lands, and Agriculture Development of the Republic of Kiribati. UNFCCC COP 19th Meeting. Warsaw, Polandia: Republic of Kiribati
- Tesis
- [32] Lara K. O'Brien, 2013. "Migration With Dignity: A Study of Kiribati-Australia Nursing Initiative (KANI)", thesis master of University of Kansas.
- Website
- [33] Climate Change in Kiribati, [online], dalam <http://www.climate.gov.ki> (diakses pada 18 Maret 2015).