

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Kepulauan Pasifik merupakan wilayah yang paling rentan terhadap perubahan iklim yang disebabkan oleh meningkatnya suhu global, naiknya permukaan air laut dan cuaca yang ekstrim. Perubahan iklim merupakan bukti nyata yang dampaknya dapat mengancam kebutuhan dasar manusia mulai dari makanan, air, hingga pemukiman (Karakitapoglu et al, 2017: 6). Perubahan iklim juga akan mempengaruhi daerah dan masyarakat secara berbeda, yang mana salah satu konsekuensi utamanya adalah masyarakat terpaksa harus meninggalkan rumah mereka karena lingkungan huniannya yang berubah dan rusak akibat perubahan iklim. Dengan kata lain, mereka akan menjadi *climate refugee*, yaitu pengungsi akibat perubahan iklim. Wilayah yang terletak di dataran rendah seperti Kiribati dan Tuvalu berada di garis terdepan yang terancam populasi dan wilayahnya (Fröhlich & Klepp, 2018: 4).

Istilah perngungsi akibat perubahan iklim sebenarnya mulai diperkenalkan pada tahun 1985 dan telah dijadikan sebagai agenda para peneliti sejak tahun 1970an. Berdasarkan The Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) tahun 1990, dampak terbesar dari perubahan iklim adalah terjadinya migrasi masyarakat. Upaya-upaya telah banyak dilakukan oleh masyarakat internasional untuk menanggulangi permasalahan ini namun seringkali masih terbilang lemah dan tidak memiliki kemampuan politik yang cukup dalam penanganannya. Akibatnya, istilah *climate refugee* tidak diakui oleh hukum internasional dan tidak didukung oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) (Karakitapoglu et al, 2017: 6). Fakta mengenai krisis iklim yang terjadi, hukum internasional masih memberikan perlindungan yang tidak memadai bagi pengungsi iklim. Dalam banyak kasus, mereka yang terpaksa pindah tidak akan jatuh dalam kerangka perlindungan yang ada saat ini.

Kesenjangan pada hukum internasional ini menjadi perhatian khusus Selandia Baru yang mulai memberikan tanggapannya terhadap masalah ini (Farquhar, 2014: 2). Selandia Baru memang pada dasarnya tidak memiliki kewajiban secara hukum untuk menanggapi perubahan iklim yang berdampak terhadap perpindahan di Pasifik. Namun, sebagai salah satu negara maju di kawasan ini, krisis yang akan datang dan kurangnya tanggapan internasional nampaknya menjadi hal yang memerlukan perhatian khusus (Farquhar, 2014: 14).

Selandia Baru, sebagai negara maju dengan emisi per kapita yang tinggi sangat mendukung masyarakat dari negara-negara berkembang yang menderita akibat perubahan iklim. Ada juga beberapa alasan mengapa Selandia Baru merespon positif adanya fenomena *climate refugee*. Dampak perubahan iklim akan semakin terasa di Pasifik, dan seiring dengan semakin akutnya dampak ini, Selandia Baru diperkirakan menghadapi tekanan yang semakin besar untuk peluang migrasi dari Pacific Island Countries and Territories (PICT) yang rentan. Sejumlah pemimpin Pasifik telah mengidentifikasi Selandia Baru sebagai negara yang paling dibutuhkan bantuannya dalam menghadapi tantangan perubahan iklim.

Menurut Isaac Davison (dalam Farquhar, 2014: 14), Selandia Baru memiliki sejarah panjang dalam memainkan peran penting di Pasifik, memberikan dukungan kuat dan bantuan yang cepat kepada negara-negara pulau kecil. Ada juga sejumlah besar masyarakat Pasifik yang telah menetap di Selandia Baru yang mempertahankan ikatan yang kuat dengan negara asal mereka, dan yang komunitasnya sudah mapan menawarkan dukungan bagi para migran di masa depan. Selandia Baru, dengan pilihan atau tidak, akan berada di garis depan dalam menangani perpindahan penduduk akibat perubahan iklim di Pasifik Selatan.

Bentuk nyata dari upaya pemerintah Selandia Baru dalam memberlakukan kebijakan yang berfokus ke isu lingkungan dalam konteks transnasional dapat dilihat dari *action plan* yang dikeluarkan oleh Kementerian Luar Negeri Selandia Baru pada tanggal 2 Mei 2018. Di halaman 6 dalam *action plan* tersebut, Selandia Baru menggarisbawahi perlunya tanggung jawab tersendiri dari Selandia Baru

untuk turut berkontribusi dalam aksi melawan perubahan iklim yang terjadi di kawasan Pasifik Selatan, mengingat Selandia Baru merupakan garda terdepan yang memimpin negara-negara di Pasifik Selatan lainnya dalam upaya *awareness raising* terkait isu pemanasan global dan perubahan iklim. Di dalam *action plan* tersebut, meski tidak secara langsung dijelaskan secara teknis proses penerimaan *climate refugee* di Selandia Baru, tetapi telah digarisbawahi kemungkinan potensial bagi Selandia Baru untuk menerima *climate refugee*. Dengan mengedepankan kerjasama antara negara-negara Pasifik Selatan dan Selandia Baru, Selandia Baru mengusulkan dalam *action plan* tersebut untuk mempersiapkan opsi-opsi terkait migrasi penduduk dari negara-negara Pasifik Selatan ke Selandia Baru, termasuk melalui pembuatan visa kemanusiaan.

Selain itu, Selandia Baru berada di jalur menuju masa depan yang tahan emisi dan rendah emisi yang mana pemerintah bertujuan untuk mengurangi emisi menjadi nol bersih pada tahun 2050. Pemerintah Selandia Baru berkomitmen agar negaranya menjadi pemimpin dunia dalam aksi perubahan iklim. Untuk itu telah diperkenalkan Rancangan Undang-Undang Zero Carbon yang akan menetapkan target pengurangan emisi baru pada tahun 2050. Bagi Selandia Baru, perubahan iklim bukan hanya masalah lingkungan, ia memiliki implikasi sosial dan ekonomi juga, dan beralih ke ekonomi rendah emisi menghadirkan peluang baru untuk inovasi. Menurut catatan dari Kementerian Lingkungan Selandia Baru, Pemerintah bekerjasama dengan Perusahaan Multinasional, Non-Governmental Organisations (NGO) dan masyarakat untuk melakukan transisi yang adil dan efektif ke ekonomi yang rendah emisi.

Alasan lain Selandia Baru mengakui adanya status *climate refugee* dapat dilihat dari pernyataan Perdana Menteri Selandia Baru, Jacinda Ardern, yang berencana untuk membuat visa khusus untuk *climate refugee* di Kepulauan Pasifik. Proposal dari Jacinda Ardern tersebut menandai adanya perubahan haluan bagi Selandia Baru, yang menjadi berita utama pada tahun 2017. Latar belakang munculnya wacana visa *climate refugee* ini adalah kasus penduduk Kiribati Ioane Teitiota tahun 2013-2015 yang menarik perhatian dengan mencari pengakuan hukum

sebagai *climate refugee* pertama di dunia, dimana klaim tersebut ditolak oleh pengadilan.

Dampak perubahan iklim yang mulai sangat terasa di Selandia Baru membuat Menteri Perubahan Iklim James Shaw berupaya untuk menjadikan Selandia Baru pemimpin dalam perang global melawan perubahan iklim. Selandia Baru sangat ambisius dalam menindaklanjuti berbagai dampak yang terjadi akibat perubahan iklim, termasuk *climate refugee* (Parker, 2018). Dengan sikap Selandia Baru yang sangat peduli terhadap lingkungan, perubahan iklim dan dampaknya dikarenakan Selandia Baru memiliki Undang-Undang Manajemen Sumberdaya, undang-undang perencanaan lingkungan yang dinilai sangat berbeda dengan undang-undang lingkungan lainnya di seluruh dunia dimana Selandia Baru telah menjadikan permasalahan lingkungan sebagai bagian integral dari keseluruhan proses perencanaan negara, sehingga sangat diprioritaskan. Selain itu, Selandia Baru juga bertekad menjadi negara dengan basis sumber daya alam yang melebihi negara-negara lainnya di dunia, sehingga masyarakat dunia melihat Selandia Baru sebagai tempat yang peduli alam dan menarik untuk dikunjungi atau ditinggali, sekaligus dipandang ‘bersahabat’ oleh penduduk pulau-pulau kecil di sekitarnya.

Dari pemaparan sebelumnya, setidaknya ada dua hal yang terlihat dan kedua hal ini saling terkait. Pertama, pergeseran muatan makna yang ada dalam isu *climate refugee* di Pasifik Selatan yang awalnya lebih banyak berkaitan dengan masalah lingkungan menjadi masalah keamanan dengan potensi dampak jangka panjang. Kedua, di Selandia Baru, fenomena pergeseran makna *climate refugee* di Pasifik Selatan ini dari isu lingkungan ke isu keamanan, semakin mengemuka ketika Pemerintahan Koalisi Partai Buruh pimpinan Perdana Menteri, Jacinda Ardern, mulai memimpin pada tahun 2017. Respon yang diberikan Selandia Baru di bawah kepemimpinan Perdana Menteri Jacinda Ardern terhadap fenomena *climate refugee* cenderung antusias dan positif. Fenomena ini lah yang menarik perhatian penulis untuk menelaah alasan dan proses sekuritisasi isu *climate refugee* di Pasifik Selatan oleh Selandia Baru semenjak negara ini dipimpin Perdana Menteri Jacinda Ardern.

## 1.2. Rumusan Masalah

Mengacu pada uraian yang disajikan sebelumnya, maka rumusan masalah yang akan dijawab dalam skripsi ini dirumuskan sebagai berikut. Mengapa Selandia Baru di bawah kepemimpinan Perdana Menteri Jacinda Ardern merespon isu *climate refugee* sebagai masalah keamanan, dan bagaimanakah proses sekuritisasi isu *climate refugee* ini berproses di Selandia Baru dalam pemerintahan Perdana Menteri Jacinda Ardern?

## 1.3. Tujuan Penelitian

Secara umum, skripsi ini mempunyai dua tujuan. Pertama, mengetahui apa yang menjadi alasan Selandia Baru di bawah kepemimpinan Perdana Menteri Jacinda Ardern merespon isu *climate refugee* di Pasifik Selatan sebagai isu keamanan. Kedua, mengetahui proses sekuritisasi isu *climate refugee* di Selandia Baru yang berlangsung di bawah kepemimpinan Perdana Menteri Jacinda Ardern.

## 1.4. Tinjauan Literatur

Dalam rangka menemukan alasan Selandia Baru merespon positif fenomena *climate refugee*, penulis meninjau beberapa tulisan yang menjelaskan mengenai *climate refugee* yang statusnya masih belum diakui secara internasional. Karakitapoglu (2017) menjelaskan bahwa definisi mendasar yang seringkali dikutip mengenai *climate refugee* adalah sekelompok orang yang dipaksa meninggalkan tempat tinggal atau habitat mereka secara sementara atau pun permanen karena adanya gangguan lingkungan secara alami atau dipicu oleh masyarakat itu sendiri sehingga membahayakan eksistensi mereka dan mempengaruhi kualitas hidup mereka.

Istilah *climate refugee* sebenarnya telah mendapatkan popularitas dalam beberapa wacana publik, seperti misalnya dalam Uni Eropa, Komisi dan Badan Lingkungan Eropa menggunakan istilah tersebut Pada Konferensi Green Climate Fund Pledging pada tahun 2014. Namun demikian, tidak ada definisi yang disepakati tentang *climate refugee* itu sendiri dan istilah ini tidak didukung oleh PBB. Tidak

adanya definisi yang diterima secara universal merupakan salah satu kendala bagi masyarakat internasional. Agar diakui sebagai pengungsi, seseorang harus memiliki rasa takut akan ‘penganiayaan’ yang beralasan di negara nya. Penganiayaan juga harus dikaitkan dengan salah satu alasan inklusi. Seseorang dapat meringkas perbedaan antara dua definisi sebagai migran yang meninggalkan rumahnya dengan pilihan sementara pengungsi meninggalkan rumahnya dengan kekerasan. Menggunakan *refugee* dalam istilah *climate refugee* adalah suatu hal yang ambigu karena Konvensi Pengungsi tidak mengakui lingkungan sebagai penyebab pemindahan.

Dari literatur tersebut, dapat kemudian dikatakan bahwa belum ada definisi pasti dari *climate refugee* yang disetujui secara internasional, tetapi secara umum banyak pengamat dan penstudi Hubungan Internasional yang menyetujui bahwa *climate refugee* merupakan pengungsi yang lahir dari adanya gangguan yang disebabkan oleh lingkungan. Literatur ini lebih lanjut juga menjelaskan kendala-kendala yang dihadapi oleh *climate refugee*, yang berkaitan dengan ketiadaan kerangka internasional yang mengatur mereka. Tetapi secara spesifik, literatur ini belum menjelaskan secara spesifik *climate refugee* yang berkaitan dengan fenomena yang terjadi di Selandia Baru, sehingga ini bisa dijadikan celah bagi penulis untuk menjelaskannya di dalam penelitian ini.

Atapattu (2017) berpendapat dalam memberikan perlindungan *climate refugee*, perlu ada perpanjangan dari Konvensi Pengungsi 1951. Namun, mengingat kerumitan masalah, dan karena masyarakat jarang bermigrasi hanya karena alasan lingkungan, sulit untuk menemukan jumlah yang akurat dari mereka yang mengungsi karena faktor lingkungan atau secara khusus karena perubahan iklim. Menurut beberapa perkiraan, ada sekitar 25-30 juta orang yang masuk dalam kategori *climate refugee* di seluruh dunia. Selanjutnya, Program Pembangunan Perserikatan Bangsa-Bangsa memperkirakan bahwa hingga 332 juta orang di daerah pesisir dan dataran rendah dapat dipindahkan akibat perubahan iklim. Perkiraan lain menempatkan angka ini pada 50 juta pada akhir 2010. Laporan lain memperkirakan bahwa akan ada 200 juta pengungsi iklim pada tahun 2050. Perkiraan ini menunjukkan bahwa jumlah orang yang mengungsi dari lingkungan

masih diperdebatkan. Namun, fenomena keseluruhan pengungsi lingkungan tidak. Berapa pun jumlahnya, jelas bahwa jutaan orang di seluruh dunia akan terus terpengaruh oleh perubahan iklim global.

Kurang lebih sama dengan literatur dari Karakitapoglu, literatur ini juga menjelaskan bagaimana *climate refugee* merupakan bagian dari kelompok rentan baru yang muncul dari konsekuensi perubahan iklim dan cuaca yang tidak menentu. Berbeda dari literatur sebelumnya, literatur ini lebih banyak membahas data-data statistik mengenai jumlah *climate refugee* dan hambatan yang mereka alami. Terlepas dari data-data yang dimiliki oleh literatur ini, literatur ini juga secara spesifik tidak membahas fenomena *climate refugee* yang terjadi di Selandia Baru, dan hanya secara umum membahas mengenai *climate refugee* itu sendiri.

Berdasarkan prinsip-prinsip hukum internasional, alasan mengapa orang meninggalkan rumah mereka sangat penting untuk memberi mereka hak-hak tertentu. Dengan demikian, ketika bencana alam terjadi, hukum internasional menganggap bahwa negara masih bertanggung jawab untuk rakyatnya. Namun, ketika orang-orang yang melarikan diri dari penindasan oleh negara mereka sendiri bergerak melintasi perbatasan internasional, hukum internasional berusaha memberikan perlindungan, dengan tanggung jawab yang jatuh pada komunitas internasional untuk memberikan perlindungan. Untuk tujuan hukum, mereka yang melintasi batas-batas nasional disebut sebagai "pengungsi" sementara mereka yang meninggalkan rumah mereka tetapi tetap dalam batas-batas negara mereka sendiri disebut sebagai "pengungsi internal".

Dalam kasus *climate refugee*, Selandia Baru menganggap hal ini sangat penting bagi sistem pengungsi negara, ditambah Selandia Baru berada di Kawasan Pasifik Selatan yang cenderung sangat rentan terkena dampak perubahan iklim. Selandia Baru telah meratifikasi sebagian besar perjanjian hak asasi manusia PBB. Perlindungan hak asasi manusia lebih lanjut diberikan melalui Undang-undang Hak Asasi Selandia Baru 1990, yang memperkuat komitmen Selandia Baru pada Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik dan Undang-undang Hak Asasi Manusia 1993, yang menetapkan dasar untuk diskriminasi yang melanggar hukum. Meskipun hampir 70 tahun sejarah

pemukiman pengungsi, Selandia Baru tidak memiliki kebijakan pengungsi secara formal. Namun, bagian dari tujuan Undang-Undang Imigrasi 2009 adalah untuk menyediakan proses bagi Selandia Baru untuk memenuhi kewajiban internasionalnya dan mendukung penyelesaian pengungsi. Diperlukan petugas imigrasi untuk memperhatikan Konvensi United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) dalam pengambilan keputusan mereka.

Sebagian sebagai tanggapan terhadap situasi ini, pada tahun 2012, pemerintah Selandia Baru meluncurkan strategi baru yaitu Strategi Pemukiman Pengungsi Selandia Baru. Strategi ini menetapkan pandangan pemerintah tentang integrasi dan tanggung jawab, baik komunitas tuan rumah dan untuk pengungsi itu sendiri. Visi menyeluruh untuk Strategi Pengungsi Selandia Baru adalah, pengungsi berpartisipasi sepenuhnya dan terintegrasi secara sosial dan ekonomi sesegera mungkin sehingga mereka hidup mandiri, melakukan tanggung jawab yang sama dan melaksanakan hak yang sama seperti Selandia Baru lainnya dan memiliki kesadaran yang kuat.

Dalam Marlowe & Elliott (2014), terdapat lima tujuan dari strategi ini adalah Pertama, kemandirian, yaitu semua pengungsi usia kerja bekerja dengan gaji atau didukung oleh anggota keluarga dalam pekerjaan berbayar. Kedua, partisipasi, yaitu pengungsi aktif berpartisipasi dalam kehidupan Selandia Baru dan memiliki rasa memiliki yang kuat. Ketiga, kesehatan dan kesejahteraan, yaitu pengungsi dan keluarga mereka menikmati kehidupan yang sehat, aman dan mandiri. Keempat, Pendidikan, yaitu keterampilan Bahasa Inggris membantu pengungsi berpartisipasi dalam pendidikan dan kehidupan sehari-hari. Selanjutnya yang kelima adalah perumahan, dimana pengungsi tinggal di rumah yang aman, sehat dan terjangkau, tanpa perlu bantuan perumahan pemerintah.

Berbeda dari bahasan-bahasan sebelumnya, bahasan Marlowe dan Elliott memiliki fokus yang lebih spesifik ke isu pengungsi yang ada di Selandia Baru. Bahasan mengenai pembangunan taraf hidup bagi pengungsi dan tunjangan yang memadai bagi pengungsi menunjukkan adanya fokus yang lebih spesifik dalam membahas isu pengungsi di Selandia Baru, tetapi literatur ini tidak membahas secara spesifik mengenai *climate refugee* Selandia Baru. Selain itu, penelitian ini juga tidak



membahas secara spesifik mengenai alasan mengapa Selandia Baru memiliki kebijakan yang proaktif terkait pengungsi. Dengan kata lain, fokus penelitian hanya secara umum membahas mengenai pengungsi secara umum di Selandia Baru. Ini kemudian juga menjadi celah yang bisa dijadikan untuk diisi oleh penelitian ini.

Patrick D. Nunn (2009) dalam tulisannya yang berjudul “Responding to the Challenges of Climate Change in the Pacific Islands: Management and Technological Imperatives” menjelaskan bahwa negara-negara Kepulauan Pasifik menghadapi tantangan perubahan iklim, yang diperburuk oleh kecilnya komparatif, keterpencilan, dan karakter kepulauan di banyak pulau. Solusi yang diusulkan oleh forum-forum internasional seringkali dipaksakan dan terbukti tidak cocok untuk konteks lingkungan dan budaya mereka. Solusi yang efektif untuk menghadapi tantangan perubahan iklim di Kepulauan Pasifik harus melihat karakteristik lingkungan mereka yang unik, khususnya rasio insularitas tinggi, keanekaragaman topografi dan geologisnya, dan bahan baku yang tersedia untuk mendukung adaptasi.

Kurangnya kesadaran bagi pembuat kebijakan untuk memahami pengaruh budaya yang telah membantu membentuk pengambilan keputusan lingkungan saat ini, dan cara-cara adaptasi terhadap perubahan iklim dapat dipertahankan. Nunn mengemukakan ide bahwa pemerintah Pulau Pasifik berfokus pada pertumbuhan ekonomi, dengan sedikit investasi nyata dalam kelestarian lingkungan nirlaba. Di masa depan mereka harus mengambil kepemilikan proses adaptasi perubahan iklim ke tingkat yang lebih besar daripada yang mereka lakukan saat ini, dengan bantuan eksternal hanya dibawa untuk kasus-kasus khusus dan untuk uji coba solusi baru, daripada untuk adaptasi rutin. Secara global, seharusnya tidak terlalu ditekankan pada kenaikan permukaan laut karena tantangan utama yang ditimbulkan oleh perubahan iklim pada negara-negara Kepulauan Pasifik dan apresiasi yang lebih baik terhadap tantangan-tantangan lain, terutama genangan dan salinisasi dataran rendah yang secara ekonomi penting, serta degradasi terumbu karang.

## 1.5. Kerangka Pemikiran

### 1.5.1. Teori Sekuritisasi

Studi mengenai keamanan atau sekuriti sejak dulu merupakan studi inti dari Hubungan Internasional, terutama yang berkaitan dengan masalah-masalah tradisional seperti perang, perdamaian dan politik. Pada tahun-tahun setelah Perang Dunia Kedua, Studi Keamanan telah menjadi sinonim untuk Studi Strategis dengan fokus yang berbeda pada sektor militer. Namun, dengan semakin kompleksnya agenda Hubungan Internasional, yaitu dengan meningkatnya tantangan-tantangan ekonomi dan lingkungan, muncul lah tantangan keamanan baru, risiko dan ancaman, serta munculnya aktor Hubungan Internasional baru.

Konsep dari keamanan menurut Buzan (1991: 18, dalam Šulović, 2010: 1), adalah suatu kebebasan dari sebuah ancaman. Namun, konsep itu sendiri masih kurang jelas dan mustahil untuk menganalisis fenomena keamanan secara detail. Di sisi lain, Baldwin (1997: 12, dalam Šulović, 2010: 2) merumuskan serangkaian pertanyaan untuk memndefiniskan konsep keamanan, seperti, untuk siapa keamanan diberikan, apa saja nilai-nilai dari sebuah keamanan, bentuk ancaman yang bagaimana, bagaimana cara memberikan keamanan, berapakah biaya yang dibutuhkan, dan dalam periode waktu apa. Pertanyaan-pertanyaan analitik inilah yang dapat membentuk kerangka studi keamanan di masa depan.

Terdapat dua perdebatan mengenai konsep dari keamanan, yaitu antara *traditionalists* dan *wideners*. Bagi *traditionalists*, keamanan merupakan kebebasan dari segala ancaman militer objektif terhadap kelangsungan hidup negara dalam sistem internasional. Mereka menganggap studi keamanan sebagai studi mengenai ancaman, penggunaan dan kontrol kekuatan militer. Di sisi lain, *wideners* telah menantang konsepsi keamanan ini dengan memperluas dan memperdalam agenda studi keamanan, baik secara horizontal maupun vertikal. Dengan mempertimbangkan dimensi horizontal, para *wideners* berpikir bahwa dalam kenyataannya konsep keamanan telah dikeluarkan dari ranah militer secara eksklusif ke sektor-sektor politik, ekonomi, sosial dan lingkungan. Secara vertikal,

konsep keamanan yang diubah harus juga terbuka untuk objek lain selain negara seperti individu, kelompok sosial, dan kemanusiaan secara keseluruhan (Šulović, 2010: 2). Dari asumsi-asumsi *wideners* inilah memunculkan sebuah teori yang mana disebut sebagai teori sekuritisasi. Singkatnya, sekuritisasi adalah tindakan mensekuritisasikan permasalahan-permasalahan keamanan di luar permasalahan tradisional.

Para ahli teori sekuritisasi menjelaskan bahwa terdapat lima sektor yaitu ekonomi, sosial, politik, militer, dan lingkungan yang mana di setiap sektor tersebut memiliki ancaman spesifik yang disebut sebagai *referent object*. Misalnya, di sektor sosial, objek referennya adalah identitas, sedangkan di sektor lingkungan adalah ekosistem dan spesies yang terancam punah. Ancaman eksistensial dari setiap sektor sifatnya juga berbeda tergantung karakteristik dari masing-masing objek referensi (Eroukhmanoff, 2018: 2). Suatu isu keamanan menjadi sekuritisasi ketika audiens secara kolektif menyepakati bahwa suatu masalah bersifat mengancam, dan mendukung untuk diambilnya tindakan melawan ancaman tersebut. Jika audiens menolak tindakan ucapan aktor sekuritis, upaya sekuritisasi dianggap gagal. Dalam hal ini, fokus pada audiens dan proses sekuritisasi membutuhkan jauh lebih dari sekadar makna “keamanan”. Oleh karena itu, untuk mencapai sekuritisasi yang berhasil diperlukan beberapa elemen penting, yaitu aktor sekuritis, ancaman eksistensial, objek referen, dan audiens.

Sekuritisasi yang dilakukan pemerintah, ketika telah mendapat dukungan baik di tingkat pemerintah dalam bentuk dukungan dari partai-partai oposisi dan ditambah lagi dari masyarakat luas, umumnya memuluskan langkah-langkah kebijakan lanjutan yang diambil oleh pemerintah yang sedang berkuasa terhadap isu keamanan yang sedang menjadi fokus perhatian.

### **1.5.2. Sekuritisasi Climate Refugee**

Seperti yang sudah diketahui, *climate refugee* merupakan salah satu dampak dari perubahan iklim. Konsep dari *climate refugee* itu sendiri adalah konsep yang sudah mengakar dalam literatur hubungan internasional dan pada diskusi yang

berkaitan dengan negara-bangsa. Melihat *climate refugee* merupakan komunitas yang sangat rentan dan memiliki perlindungan yang tidak maksimal, pada akhirnya mereka disebut objek dari sekuritisasi. Fenomena *climate refugee* ini jelas merupakan hasil dari dampak perubahan iklim yang sifatnya menancam keamanan negara. Istilah sekuritisasi dalam *climate refugee* ini digunakan untuk menjelaskan bagaimana bentuk-bentuk debat mengenai *climate refugee* telah dilabel sebagai permasalahan keamanan dalam bentuk permasalahan hak asasi manusia atau sebagai masalah pembangunan.

Selandia Baru menganggap *climate refugee* memerlukan perhatian khusus. Sebagai negara dataran rendah, mereka rentan terhadap kenaikan permukaan laut dan meningkatnya frekuensi peristiwa permukaan laut yang ekstrem seperti gelombang badai. Erosi dan banjir menjadi ancaman signifikan bagi PICTS, dimana sebagian besar komunitas manusia dan infrastruktur berlokasi di zona pesisir. Risiko yang dihadapi oleh PICT kini telah berfokus pada genangan dan gelombang air, yang mana ancamannya lebih cepat terasa, dan akan membuat tanah semakin tidak berkembang dan akhirnya tidak dapat dihuni, akibatnya, wilayah seperti Kiribati dan Tuvalu, yang dataran sangat rendah, tanpa tanah, tanpa air permukaan, tingkat keanekaragaman hayati darat yang rendah, dan sistem air tanah yang rapuh menjadi tenggelam dan tidak dapat dihuni. Akibat wilayah yang tidak dapat dihuni ini lah banyak pengungsi yang tidak memiliki tempat tinggal dan terpaksa mengungsi di wilayah lainnya (Farquhar, 2014: 13)

Dari pernyataan di atas dapat disimpulkan bahwa bagi Selandia Baru, *climate refugee* dapat disebut sebagai objek dalam sektor lingkungan yang terancam tidak memiliki tempat tinggal dan perlindungan yang selayaknya, dikarenakan status *climate refugee* yang belum diakui secara resmi. Selain itu, Selandia Baru ingin memberikan perlindungan terhadap *climate refugee* untuk upaya sekuritisasi agar tidak ada pengungsi secara illegal yang juga menjadi ancaman keamanan negara.

### **1.5.3. Peran Pemerintah dalam Isu Climate Refugee**

Selandia Baru, sebagai negara maju di Kepulauan Pasifik memiliki kebijakan

untuk menangani *climate refugee*. Menteri Selandia baru untuk Masyarakat Pasifik, sebagai perwakilan Selandia Baru telah berkampanye mengenai masalah ini untuk beberapa waktu, dan telah merujuk beberapa menteri untuk menyetujui gagasan tersebut (Cass, 2018: 138). Kepulauan Cook, Niue dan Tokelau, Kiribati dan Tuvalu yang secara konstitusional merupakan bagian dari wilayah Selandia Baru, memerlukan perlindungan Selandia Baru karena wilayahnya yang rentan tenggelam karena perubahan iklim. Selandia Baru merespon positif adanya fenomena *climate refugee* dan menganggap penting bahwa setiap respons terhadap perpindahan perubahan iklim di Pasifik tidak hanya sekedar memberikan kesempatan bagi masyarakat Pasifik untuk bermigrasi, tetapi untuk memastikan *climate refugee* memiliki hak untuk memiliki tempat tinggal.

Selandia Baru menunjukkan kepeduliannya terhadap *climate refugee* dengan menggunakan migrasi permanen yang diarahkan secara khusus pada Pacific Access Category (PAC), yang menyediakan tempat tinggal untuk beberapa *climate refugee* dari Kiribati, Tuvalu dan Tonga setiap tahunnya. Skema ini dirancang untuk memberikan tempat tinggal bagi orang-orang Pasifik yang kehilangan tempat tinggalnya akibat perubahan iklim. PAC adalah program migrasi tradisional, dan dalam beberapa hal PAC digunakan Selandia Baru sebagai alat untuk migrasi *climate refugee*. Ini ditujukan khusus untuk negara-negara Kepulauan Pasifik yang sangat rentan terhadap perubahan iklim, dan menyediakan jalur migrasi untuk orang-orang yang tidak memenuhi persyaratan reguler untuk residensi (Farquhar, 2014: 21)

Lebih lanjut, Menteri Pertahanan Selandia Baru menganggap *climate refugee* sebagai sumber potensial kerusuhan politik dan sipil di Pasifik, karena sampai detik ini masih menjadi perdebatan karena statusnya yang tidak jelas. Di seluruh wilayah, sudah ada contoh komunitas yang terpecah untuk relokasi, beberapa sudah dipindahkan ke daerah-daerah dengan budaya yang berbeda tanpa konsultasi sebelumnya dengan masyarakat tuan rumah, dan yang lain dipindahkan ke daerah yang sudah ramai, yang menyebabkan persaingan yang semakin ketat untuk sumber daya yang langka. Dalam kasus-kasus seperti itu, ada laporan

mengenai konflik atas tanah akibat dan laporan tentang meningkatnya tingkat kekerasan, termasuk terhadap perempuan dan anak-anak akibat *climate refugee* yang menetap secara legal. Dari sini dapat dilihat bahwa *climate refugee* dapat menjadi ancaman keamanan Selandia Baru.

## **1.6. Hipotesis**

Mengacu pada kerangka pemikiran yang dikemukakan sebelumnya, penulis berargumen bahwa Selandia Baru di bawah kepemimpinan Perdana Menteri Jacinda Ardern merespon isu *climate refugee* sebagai masalah keamanan karena melihat potensi dampak jangka panjang isu ini dan Selandia Baru sebagai negara yang secara tradisional berperan di Kawasan Pasifik Selatan terpanggil untuk memberi perhatian. Bentuk perhatian itu salah satunya terlihat dari proses sekuritisasi isu *climate refugee* sejak pemerintahan Perdana Menteri Jacinda Ardern naik menjadi pemimpin pada tahun 2017 yang mana proses sekuritisasi akan dimulai dengan pemerintah Selandia Baru memberikan wacana mengenai ancaman *climate refugee* beserta solusinya dalam beberapa *speech act* berupa pidato, poster, kampanye, atau wawancara resmi yang ditujukan kepada publik.

## **1.7. Metodologi**

### **1.7.1. Operasionalisasi Konsep**

#### **1.7.1.1. Sekuritisasi**

Sebagaimana digambarkan oleh Copenhagen School, bahwa sekuritisasi merupakan proses intersubjektif dari sebuah ancaman eksistensial, yang membutuhkan perhatian dan perlindungan layak, serta tindakan untuk menghadapinya. Selain itu, dalam sekuritisasi terdapat beberapa hal penting yang saling berkaitan yaitu aktor, objek referensi ancaman eksistensial dan audiens. Copenhagen School menjelaskan bahwa proses sekuritisasi yang sukses dilatarbelakangi oleh faktor-faktor internal atau linguistik dan faktor-faktor eksternal atau kontekstual. Copenhagen School menjelaskan bahwa studi

sekuritisasi bertujuan untuk mendapatkan pemahaman mengenai siapa yang mengamankan, tentang masalah dan ancaman apa, untuk siapa, mengapa, dengan hasil apa, dan dalam kondisi apa sekuritisasi dapat berhasil (Charrett, 2009: 13). Aktor sekuritisasi adalah siapa yang mengeluarkan klaim untuk mengamankan suatu masalah. Copenhagen School menjelaskan bahwa sekuritisasi yang berhasil dari objek referensi akan tergantung pada perjanjian intersubjektif di antara subyek, apakah klaim yang dibuat oleh aktor itu sah atau tidak, apakah mendapatkan dukungan dari faktor internal dan eksternal (Charrett, 2009: 14).

Dalam penelitian ini, sekuritisasi digunakan untuk menskuritisasikan isu *climate refugee* yang status nya belum diakui secara resmi di ranah internasional. Oleh karena itu, membutuhkan perlindungan yang layak dan tindakan-tindakan untuk menganggulangi fenomena tersebut. Mengacu pada penjelasan dari studi Copenhagen School, dalam sekuritisasi *climate refugee* di Selandia Baru juga terdiri dari elemen penting sekuritisasi yaitu aktor, yang mana merupakan Pemerintah Selandia Baru pimpinan Jacinda Ardern, kedua adalah objek referensi yakni *climate refugee* itu sendiri, ketiga adalah ancaman eksistensial dari adanya *climate refugee*, yang dapat mengancam keamanan Selandia Baru apabila tidak segera ditangani, dan terakhir adalah dukungan pihak masyarakat terhadap sekuritisasi yang akan dilakukan Pemerintah Selandia Baru.

#### **1.7.1.2. Climate Refugee**

Definisi dari *climate refugee* menurut pakar UN Environment Programme Essam El-Hinnawi adalah orang-orang yang telah dipaksa untuk meninggalkan habitat tradisional mereka, sementara atau permanen, karena gangguan lingkungan yang membahayakan keberadaan mereka dan mempengaruhi kualitas hidup mereka. Definisi tersebut juga digunakan untuk istilah pengungsi lainnya yang berhubungan dengan lingkungan sejak tahun 1985 (Apap, 2018: 3).

Salah satu tantangan utama dalam memberikan perlindungan bagi mereka yang terkena dampak perpindahan akibat perubahan iklim terletak pada kompleksitas yang terlibat dalam mendefinisikan istilah *climate refugee*. Terlepas dari

kemungkinan meningkatnya jumlah pengungsi iklim, tidak ada pengakuan hukum internasional untuk kelompok semacam itu, bahkan jika istilah *environmental refugee* telah digunakan sejak tahun 1970-an. Jika tidak ada ketentuan hukum untuk hak individu karena subjek tidak dicakup oleh hukum, maka individu tersebut tidak dijamin mendapatkan perlindungan internasional yang layak.

Dikarenakan status *climate refugee* yang belum mendapatkan perlindungan internasional, menyebabkan Selandia Baru sebagai Negara yang sangat peduli dengan *climate refugee* menjadi sulit untuk memberikan bantuan. Oleh karena itu, Selandia Baru pimpinan Jacinda Ardern berusaha melakukan proses sekuritisasi serta mereformasi hukum nya dengan membuat kebijakan baru terkait *climate refugee*.

### **1.7.1.3. Respon Pemerintah**

Perdana Menteri Selandia Baru Jacinda Ardern menggambarkan naiknya permukaan laut sebagai satu-satunya ancaman terbesar bagi wilayah Pasifik Selatan. Mereka yang terlantar akibat dampak perubahan iklim akan menghadapi rintangan tambahan jika mereka harus melintasi perbatasan internasional untuk mendapatkan keselamatan. Untuk negara-negara Kepulauan Pasifik yang rendah seperti Kiribati dan Tuvalu, migrasi eksternal akan menjadi satu-satunya pilihan jika tanah mereka ternggelam. Diperkirakan akan terdapat 1,7 juta orang yang bermigrasi dari Kepulauan Pasifik pada tahun 2050. Yang terpenting, baik hukum internasional atau hukum domestik saat ini tidak memberikan perlindungan hukum formal bagi orang-orang yang terlantar atau dipaksa untuk bermigrasi karena dampak perubahan iklim (Fiennes, 2019: 5).

Para pengungsi terkait lingkungan sebenarnya sudah berada di bawah perlindungan Konsensi Pengungsi dan ICCPR. Namun, *climate refugee* itu sendiri tidak benar-benar dilindungi oleh konvensi tersebut, Jalan hukum saat ini yang komentator dan Pengungsi Perubahan Iklim sendiri berpendapat mereka harus dilindungi adalah Konvensi Pengungsi dan ICCPR (Robertson, 2016: 42). Karena tidak ada undang-undang resmi untuk melindungi *climate refugee*, cara paling praktis bagi Selandia Baru untuk menawarkan perlindungan adalah dengan menciptakan



kebijakan baru, seperti misalnya, kebijakanyang diusulkan oleh Perdana Menteri Jacinda Ardern di awal kepemimpinannya, mengajukan proposal untuk membuat visa baru khusus *climate refugee*. Proposal tersebut akan menyediakan hingga 100 visa semacam itu setiap tahun nya. Adanya usulan seperti ini akan menjadikan Selandia Baru sebagai Negara pertama yang mengakui dan melindungi *climate refugee*. Tidak hanya itu saja, Jacinda Ardern memprioritaskan isu *climate refugee* tersebut sebagai permasalahan utama yang memerlukan perhatian khusus sehingga banyak pengungsi akibat perbuahan iklim ini tertolong.

### **1.7.2. Tipe Penelitian**

Penelitian ini menggunakan desain tipe penelitian eksplanatif dengan karakteristik pertanyaan mengapa dan bagaimana, yang bertujuan untuk menemukan penjelasan tentang mengapa suatu fenomena terjadi dan menjelaskan bagaimana suatu masalah dapat diselesaikan dengan suatu proses. Tipe penelitian eksplanatif juga bertujuan untuk memahami fenomena dan mencari penjelasan sebab-akibat dari fenomena tertentu, dengan didasarkan oleh hipotesis yang telah dibuat. Selain itu penelitian ini tidak ditujukan untuk membuat teori atau mempersalahkan teori melainkan bertujuan untuk menggunakan teori dalam menjelaskan fenomena terkait.

### **1.7.3. Ruang Lingkup dan Jangkauan Penelitian**

Ruang lingkup penelitian ini adalah rentang waktu kepemimpinan Perdana Menteri Selandia Baru Jacinda Ardern pada tahun 2017 hingga 2019. Tahun 2017 dipilih dikarenakan pada tahun tersebut Selandia Baru di bawah Jacinda Ardern memulai kebijakan perlindungan untuk *climate refugee* yang mana menandai pertama kali nya Selandia Baru menjadi ‘pemimpin’ terdepan dalam menangani fenomena ini. Tahun 2019 dipilih dikarenakan pada tahun tersebut Jacinda Ardern masih menjalani upaya-upaya dalam melindungi *climate refugee* dan menjadikan isu-isu yang bersangkutan dengan perubahan iklim sebagai prioritas utama. Namun, penulis tidak menutup kemungkinan untuk memasukkan data-data di luar rentang waktu tersebut jika berkaitan dan bermanfaat bagi penelitian.

#### **1.7.4. Teknik Pengumpulan Data**

Pengumpulan data dalam penelitian ini didapatkan dari sumber sekunder. Sumber sekunder berasal dari jurnal, surat kabar, dokumen pemerintah atau makalah yang dipublikasikan, internet, arsip dan laporan, hasil survei yang ada sebelumnya serta referensi lainnya yang berkaitan dengan topik penelitian.

#### **1.7.5. Teknik Analisis Data**

Dalam membuktikan hipotesis dan menjawab rumusan masalah, penulis menggunakan teknik analisis kualitatif. Teknik ini menekankan kepada interpretasi penulis terkait dengan sumber-sumber data yang didapat. Sumber data yang dianalisis adalah respon-respon dan upaya-upaya Selandia Baru terkait fenomena *climate refugee* dan proses sekuritisasi *climate refugee*. Dari analisis interpretasi tersebut, kemudian dapat disusun hasil penelitian.

#### **1.7.6. Sistematika Penulisan**

Penulisan ini terbagi ke dalam lima Bab. Bab pertama berisi Pendahuluan yang meliputi Latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan literatur, kerangka pemikiran, hipotesis dan metodologi penelitian. Bab dua berisi deskripsi mengenai fenomena *climate refugee* di Pasifik Selatan dan Selandia Baru beserta respon-respon nya. Bab ketiga memaparkan garis besar respon-respon yang diberikan Selandia Baru terhadap isu *climate refugee* dan analisis mengenai bagaimana bentuk respon tersebut dalam kepemimpinan sebelum dan sesudah Perdana Menteri Jacinda Ardern. Bab keempat menyajikan proses sekuritisasi isu *climate refugee* di Selandia Bari di bawah kepemimpinan Perdana Menteri Jacinda Ardern. Kemudian bab kelima berisi kesimpulan dari semua hasil tulisan penulis.