

Menjadikan FPIC
- Prinsip Persetujuan Tanpa Paksaan
atas dasar Informasi Awal -
Berjalan:

Tantangan dan Peluang bagi Masyarakat Adat



Kertas kerja FPIC,
Forest Peoples Programme

Juni 2007



***Menjadikan FPIC Berjalan:
Tantangan dan Peluang bagi Masyarakat Adat***

Marcus Colchester dan Maurizio Farhan Ferrari

Juni 2007, Forest Peoples Programme, Moreton-in-Marsh

Menjadikan FPIC Berjalan: Tantangan dan Peluang bagi Masyarakat Adat oleh Marcus Colchester dan Maurizio Farhan Ferrari pertama kali diterbitkan tahun 2007 oleh Forest Peoples Programme. Ini merupakan terbitan ke empat dari serangkaian Kertas Kerja yang dihasilkan oleh Forest Peoples Programme yang menggali pengalaman-pengalaman praktis masyarakat adat yang ingin menggunakan hak mereka untuk memberi Persetujuan Atas Dasar Informasi Awal Tanpa Paksaan. Pengalaman lain dalam seri ini mencakup: *Free Prior and Informed Consent: Dua Studi Kasus dari Suriname* oleh Forest Peoples Programme; *Habis Manis Sepuah di Buang* oleh Pokja Hutan Kaltim; *El Punto de Inicio: Libre Determinacion* oleh Racimos de Ungurahui.

Hak cipta dilindungi Undang-undang. Bagian dari laporan ini bisa diproduksi ulang dalam majalah dan surat kabar dengan sepengetahuan dari Forest Peoples Programme.



© Forest Peoples Programme (FPP)

Edisi Asli: Inggris	Making FPIC Work: Challenges and Prospects for Indigenous Peoples
Edisi Perancis:	Pour une bonne application du libre consentement préalable et éclairé – Défis et perspectives pour les peuple autochtones
Edisi Spanyol:	Poniendo en práctica el CLPI: Desafíos y perspectivas para los Pueblos Indígenas
Foto Sampul depan:	Seorang tokoh Minangkabau di Kapar, Kabupaten Pasaman Barat, Indonesia, sedang berbicara dalam lokakarya masyarakat tentang FPIC dan kaitannya dengan perusahaan minyak kelapa sawit PT PHP
Fotografer:	Marcus Colchester

Isi

Singkatan.....	ii
1 Ringkasan	1
2 Pengantar	3
3 FPIC, Hukum Adat dan Keterwakilan Adat.....	6
4 FPIC, Masyarakat Adat, Kalangan Bisnis dan Negara.....	9
5 Memverifikasi FPIC.....	15
6 Menuju Kesimpulan	21

Persembahan

Kami ingin mengucapkan terima kasih kepada para kolega kami di beberapa organisasi berikut ini atas masukan dan kerjasama mereka dalam seluruh kertas kerja ini sehingga laporan ini diringkaskan: Racimos de Ungurahui – Peru; asosiasi masyarakat Amerindian dan Upper Mazaruni Amerindian District Council – Guyana; VIDS (Asosiasi para Pemimpin Adat Suriname) dan para pemimpin komunitas Washabo, Apoera dan Section – Suriname; Centre pour le Developpement et l’Environnement and Baka communities – Kamerun; Centre for Orang Asli Concerns – Malaysia; Aliansi Masyarakat Adat Nusantara, Perkumpulan Untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis/HuMA, Sawit Watch dan Pokja Hutan Kaltim – Indonesia; Centre for Environmental Research and Development and the Centre for Environmental Law dan Community Resources – Papua New Guinea; dan Legal Rights and Natural Resources Center Inc. (Kasama sa Kaliskasan/FoE-Philippines), TebTebba Foundation dan the Kankaney, Mangyan and Subaanen communities – Filipina; the Cornerhouse and Piplinks – UK. Ucapan terima kasih khusus kami sampaikan kepada organisasi konferensi SMS dalam mengkoordinasikan pertemuan-pertemuan produktif kami di Cibodas, Indonesia, bulan April 2007. Kami juga ingin sampaikan terima kasih banyak kepada SwedBio atas dukungan mereka pada program ini dengan kerja dan kegesitan yang telah mereka tunjukkan dalam menyelesaikan pekerjaan ini.

Singkatan

AMAN	Aliansi Masyarakat Adat Nusantara
EKWGF	Pokja Hutan Kaltim
FPIC	<i>Free, prior and informed consent</i>
FPP	Forest Peoples Programme
FSC	Forest Stewardship Council
IP	Indigenous people
NGO	Non-governmental organisation
RSPO	Roundtable on Sustainable Palm Oil
SLJ	Sumalindo Lestari Jaya
WALHI	Friends of the Earth–Indonesia

1 Ringkasan

Laporan ini merangkum beberapa kemajuan yang telah dicapai oleh organisasi pendukung masyarakat adat dalam upaya menilai dan menerapkan hak-hak masyarakat adat *untuk memberi atau tidak memberi persetujuan tanpa paksaan atas dasar informasi awal atas segala tindakan yang mempengaruhi tanah, wilayah serta sumber daya alam mereka* (dikenal sebagai 'hak atas FPIC'). Laporan ini bersumber dari program-program lapangan, beberapa studi kasus dan pengalaman sejati masyarakat adat yang juga dikaji dalam lokakarya yang diselenggarakan oleh Forest Peoples Programme and Aliansi Masyarakat Adat Nusantara di Indonesia pada April 2007. Laporan ini merupakan laporan kemajuan dan bukan disajikan sebagai pekerjaan yang sudah pasti.

Penggunaan hak atas FPIC berasal dari hak masyarakat adat untuk menentukan nasib sendiri dan berkaitan erat dengan hak masyarakat atas tanah dan wilayah mereka yang didasarkan pada pertalian adat dan hubungan sejarah dengan mereka. Sebagaimana yang biasa diinterpretasikan, hak atas PIC dimaksudkan untuk memberi kesempatan masyarakat adat meraih konsensus dan mengambil keputusan yang sesuai dengan sistem pengambilan keputusan secara adat. Memang kebanyakan masyarakat yang terlibat dalam kajian ini tidak hanya menegaskan pentingnya hak atas FPIC namun juga mencatat bagaimana FPIC konsisten terhadap atau telah menjadi bagian dari bentuk pengambilan keputusan secara adat.

Pada banyak masyarakat adat, sistem pengambilan keputusan ini rumit dan bisa melibatkan berbagai *fora* dan lembaga. Untuk memastikan bahwa keputusan sungguh-sungguh didasarkan atas FPIC membutuhkan keterlibatan pihak luar, dan lebih penting lagi, masyarakat itu sendiri untuk memperoleh pemahaman yang baik akan prosedur pengambilan keputusan dan implikasi dari keputusan yang mungkin mereka ambil. Kegagalan akan akuntabilitas pengambilan keputusan oleh para pemimpin masyarakat adat bisa berasal dari berbagai faktor termasuk kurangnya apresiasi dari pihak luar atas pengambilan keputusan oleh masyarakat adat; manipulasi terhadap lembaga-lembaga adat mereka; manipulasi pengambilan keputusan oleh para elit adat demi kepentingan mereka sendiri; dan kesalahpahaman masyarakat adat tentang implikasi hukum, sosial dan lingkungan. Meskipun sistem pengambilan keputusan masyarakat adat sering kali sangat inklusif dan memakan waktu yang panjang untuk memastikan keterlibatan penuh masyarakat, sistem itu tidak sempurna dan dapat menyebabkan penyisihan secara sosial, misalnya terhadap perempuan atau kelompok-kelompok marginal.

Laporan ini merangkum pengalaman-pengalaman masyarakat adat dalam menggunakan prinsip FPIC di Suriname, Guyana, Semenanjung Malaysia, Peru, Indonesia, Papua New Guinea dan Filipina. Tingkat pengakuan hak masyarakat adat atas tanah mereka dan FPIC oleh hukum-hukum nasional sangat beragam. Bahkan bila hak tersebut diakui pun terdapat banyak kekurangan dalam implementasinya. Dengan kata lain, meskipun berbagai perusahaan mengaku menghargai hak-hak adat dan hukum internasional, mereka mungkin tidak mengikuti standar mereka sendiri dalam praktik hubungan mereka dengan masyarakat. Korupsi, manipulasi dan tindakan malpraktik lainnya sudah terlalu biasa namun inilah persoalan yang dihadapi masyarakat adat dimana-mana dan tidak hanya dalam isu FPIC.

Laporan ini juga menjajaki pilihan tentang siapa yang harus melakukan verifikasi terhadap pelaksanaan hak atas FPIC yang sejati dan bagaimana hal itu dilakukan. Dirangkum pula beberapa pengalaman pelaksanaan audit oleh pihak ke tiga untuk FSC di Indonesia dan dinyatakan bahwa mereka terlalu toleran tentang batas minimum kelayakan suatu kepatuhan, sehingga melemahkan hasil yang bisa didapatkan masyarakat atas tanggung jawab perusahaan untuk menghormati hak dan prioritas mereka sesuai standar kepatuhan FSC. Namun demikian, verifikasi atas prosedur FPIC yang dilakukan pemerintah seperti yang terjadi di Filipina juga menemui masalah.

Menjadikan FPIC Berjalan: Tantangan dan Peluang bagi Masyarakat Adat

Bagian akhir dari laporan ini merangkum beberapa kesimpulan yang dicapai oleh para pihak yang melakukan kajian dan beberapa rekomendasi yang disampaikan oleh para peserta lokakarya. Masyarakat adat dapat membuat proses-proses berbasis FPIC berjalan, atau paling tidak berjalan lebih baik, dengan melakukan persiapan secara proaktif dan meluangkan waktu untuk membuat keputusan secara hati-hati. Namun aksi berbasis FPIC harus menjadi bagian dari strategi yang lebih luas yang memungkinkan masyarakat adat mempertahankan hak-hak dan penghidupan mereka dan menentukan nasib mereka sendiri.

2 Pengantar

Laporan ini berisikan 'pekerjaan yang tengah berlangsung'. Meskipun prinsip dasar bahwa orang harus merdeka untuk memilih cara mereka akan diatur dan apa yang akan terjadi di tanah mereka adalah sudah setua sejarah itu sendiri¹ bahkan mungkin lebih tua, konsep persetujuan tanpa paksaan atas dasar informasi awal (FPIC) lebih merupakan ekspresi masa kini. Baru mulai pertengahan tahun 1980-an lah masyarakat adat menyatakan tuntutan mereka mengenai pengakuan atas hak mereka *untuk memberi atau tidak memberi persetujuan tanpa paksaan atas dasar informasi awal atas segala tindakan yang mempengaruhi tanah, wilayah serta sumber daya alam mereka* menjadi bagian pokok dari perjuangan mereka untuk menentukan nasib sendiri. Sejak itu, dengan berbagai dukungan dari organisasi seperti Forest Peoples Programme, hak tersebut, untuk seterusnya disebut sebagai 'hak atas FPIC dikenal luas dan mulai dilihat sebagai hal penting bagi masyarakat adat dalam berhubungan dengan pihak selain negara yang ingin mengontrol, atau mendapatkan akses, terhadap tanah dan sumber daya alam mereka, baik atas nama pembangaunan maupun konservasi.

Penghormatan terhadap hak-hak masyarakat adat atas FPIC mulai dianggap sebagai alat penting dalam mencapai kelestarian sosial dan lingkungan. Penghormatan hak tersebut oleh badan-badan konservasi harus mengakhiri konflik yang menyengsarakan yang terbangun antara masyarakat adat dan pihak-pihak yang ingin membangun kawasan lindung di wilayah mereka. Dengan menghormati hak masyarakat adat, dan khususnya hak atas FPIC, taman nasional masa depan hanya akan hadir di wilayah masyarakat adat bila telah ada saling sepakat tentang cara-cara pengelolaan wilayah itu yang didasarkan atas pengakuan atas hak masyarakat adat untuk memiliki dan memegang kontrol atas tanah dan wilayah tersebut. Lebih dari itu, sesuai dengan '*Durban Action Plan*' yang telah disetujui oleh badan-badan pengelola kawasan lindung pada kongres Taman Nasional Dunia ke-5 di bulan September 2003, tanah-tanah adat yang diambil alih untuk kawasan lindung tanpa persetujuan di masa lalu, harus dikembalikan pada tahun 2015. Observasi terhadap hak masyarakat adat untuk FPIC juga harus membantu memastikan bahwa skema-skema pembangunan hanya dapat diselenggarakan di tanah-tanah mereka apabila dampak terhadap masyarakat adat telah ditanggapi sampai masyarakat adat sendiri yakin bahwa proyek-proyek itu akan membawa manfaat jangka panjang bagi mereka. Penghormatan terhadap hak untuk berkata 'tidak' harus bisa menghentikan berbagai skema-skema pembangunan yang memaksa dan merusak yang selama ini telah memberi cap buruk bagi istilah 'pembangunan', dan akan berkontribusi pada penggunaan dan konservasi sumber daya alam lestari.

Sebagaimana telah dimuat dalam terbitan FPP sebelumnya, hak masyarakat adat atas FPIC sekarang makin diakui dalam jurisprudensi badan perjanjian hak asasi manusia internasional. Observasi terhadap hak ini kini diakui sebagai 'praktik yang baik' atau sebagai kebijakan yang diperlukan dalam sejumlah standar termasuk pada proyek-proyek pembangunan, skema pemukiman kembali, analisis dampak lingkungan dan sosial, pembangunan bendungan, industri ekstraktif, skema penebangan hutan dan perkebunan, perkebunan kelapa sawit, penggunaan kekayaan intelektual dan kekayaan budaya masyarakat adat, kredit usaha kecil dan penetapan kawasan lindung.² Pada sektor lain – misalnya kedelai, ekoturisme, bahan bakar nabati – diskusi tentang prinsip FPIC sedang berlangsung.

¹ E.g. Julius Caesar, 1982, *The Conquest of Gaul*, Penguin, Harmondsworth; Robin Lane Fox, 2005, *The Classical World: an Epic History of Greece and Rome*, Penguin, Harmondsworth.

² Fergus MacKay, 2004, Indigenous Peoples' Right to Free, Prior and Informed Consent and the World Bank's Extractive Industries Review, *Sustainable Development Law and Policy*, Volume IV (2): 43-65; Marcus Colchester and Fergus MacKay, 2004, *In Search of Middle Ground: Indigenous Peoples, Collective Representation and the Right to Free, Prior and Informed Consent*, Forest Peoples Programme, Moreton-in-Marsh.

Bagaimanapun, pengakuan atas hak dan menikmati hak adalah dua hal yang berbeda. Jurang pemisah antara apa yang semakin diterima sebagai persyaratan suatu hukum internasional dan praktik sesungguhnya masih sangat lebar. Ini bukan hanya disebabkan oleh hukum Negara atau standar sektoral hanya menerima sebagian FPIC, namun juga karena meskipun ada kemajuan signifikan pada penerimaan hak atas FPIC, masih terdapat sejumlah kebingungan tentang bagaimana hak ini dapat diterapkan secara efektif oleh masyarakat adat dan dihormati dengan baik oleh pihak-pihak luar.

Laporan ini merangkum hasil-hasil program jangka panjang atas pekerjaan yang dilakukan oleh Forest Peoples Programme bekerjasama dengan organisasi-organisasi adat untuk menutup kesenjangan baik dalam pengetahuan dan pelaksanaan. Jadi, laporan ini mendokumentasikan tiga jenis pekerjaan yang berbeda yang dilakukan dibawah proyek yang didanai SwedBio 'Forest Peoples and Biodiversity'. Pertama, merangkum temuan-temuan dari empat kajian ('studi kasus') dari pengalaman-pengalaman nasional dengan Persetujuan Tanpa Paksaan atas dasar Informasi Awal di Peru, Suriname, Indonesia dan Filipina. Kedua, juga menarik pelajaran dari kajian hukum dan literatur yang luas yang juga dilakukan oleh para staf FPP sebagai bagian dari proyek ini. Ketiga, merangkum pengalaman masyarakat di Filipina, Papua New Guinea, Indonesia, Malaysia, Kamerun, Suriname, Guyana dan Peru dalam menerapkan hak ini.

Akan tetapi, ini bukan satu satunya pekerjaan yang digunakan dalam laporan ini. Proyek yang didanai SwedBio ini juga membantu FPP untuk menyelesaikan laporan dan berpartisipasi, secara informatif, dalam beberapa inisiatif simultan untuk mendapat pengakuan yang efektif dan penerapan hak untuk memberi Persetujuan Tanpa Paksaan atas dasar Informasi Awal. Mereka juga membantu finalisasi studi FPP tentang implementasi FPIC yang telah dipresentasikan pada *International Association for the Study of Common Property* di Mexico tahun 2004.³ Selain itu juga termasuk partisipasi FPP yang berkelanjutan pada tahap ke dua dari proyek yang dipimpin oleh *the North-South Institute of Canada, the Amerindian Peoples Association in Guyana and the Association of Indigenous Captains of Suriname (VIDS) on 'Exploring Indigenous Perceptions on Consultation and Engagement within the Mining Sector in Latin America and the Caribbean'*.⁴ Proyek yang tengah berjalan ini ingin membantu masyarakat adat di dua negara ini untuk melakukan negosiasi dengan perusahaan pertambangan dan termasuk membuat panduan masyarakat dalam penerapan prinsip Persetujuan Tanpa Paksaan atas dasar Informasi Awal.

Sementara itu, FPP telah terlibat dalam kerjasama intensif dengan LSM Indonesia Sawit Watch, termasuk dalam keberhasilan mendesak *Roundtable on Sustainable Palm Oil* (RSPO) untuk memasukkan prinsip Persetujuan Tanpa Paksaan atas dasar Informasi Awal dalam Prinsip-prinsip dan Kriteria mereka.⁵ Proyek paralel untuk mendorong diterimanya FPIC dalam sektor minyak sawit melibatkan lolakarya pelatihan ekstensif dengan masyarakat adat di Sumatra Barat dan Kalimantan Timur, dan juga mendorong pengembangan rancangan panduan untuk FPIC lainnya dalam bahasa Indonesia, untuk digunakan masyarakat. Penerimaan RSPO atas hak FPIC juga telah mendorong perusahaan minyak sawit utama di Indonesia sendiri untuk meminta pelatihan tentang bagaimana mereka seharusnya menghormati hak, dan sebuah proyek percontohan kecil bagi pelatihan ini kini tengah berlangsung melalui dukungan RSPO. Dalam kerjasama erat dengan Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), FPP juga membantu mengembangkan dan melaksanakan sebuah proyek yang didanai Departemen Pembangunan Internasional Inggris, untuk memberi bimbingan kepada beberapa komunitas tertentu di provinsi Riau, Kalimantan Timur dan di Flores NTT di Indonesia, untuk bernegosiasi ulang dengan skema perkebunan, penebangan hutan dan perlindungan hutan yang didasarkan pada prinsip Persetujuan Tanpa Paksaan atas dasar Informasi Awal.

³ Ibid.

⁴ www.nsi-ins.ca

⁵ www.rspo.org

Menjadikan FPIC Berjalan: Tantangan dan Peluang bagi Masyarakat Adat

Dalam periode yang sama, dengan pendanaan dari Pemerintah Belanda, Hivos dan SwedBio, FPP juga terlibat dalam proyek untuk membantu masyarakat memetakan dan mendokumentasikan sistem adat mereka dalam pemanfaatan tanah sebagai bagian dari upaya mempengaruhi pemerintah 'untuk melindungi dan mendorong pemanfaatan adat pada keanekaragaman hayati ...' yang sejalan dengan kewajiban Negara dibawah Pasal 10(c) dari Konvensi Keanekaragaman Hayati. Di Kamerun, hasil pekerjaan pendokumentasian pemanfaatan adat dan pekerjaan untuk FPIC tersebut digabungkan untuk membantu masyarakat untuk bernegosiasi ulang tentang status mereka di dalam rencana pengelolaan kawasan lindung. Pekerjaan ini meraih sukses dengan diterimanya rencana pengelolaan Taman Nasional Campo Ma'an yang telah direvisi dan dengan ditularkannya hasil ini pada Taman Nasional Niki dan Boumba Bek. Pelajaran yang didapat dari seluruh inisiatif ini juga dicantumkan dalam laporan ini.

Dalam proyek ini serangkaian laporan terpisah tengah dipublikasikan yang merangkum berbagai temuan di Peru, Indonesia, Suriname dan Filipina. Laporan terpadu ini ingin menarik beberapa pelajaran dan tantangan yang muncul dari seluruh bahan ini. Bagian 3 memperlihatkan bagaimana masyarakat sendiri memahami istilah 'persetujuan tanpa paksaan atas dasar informasi awal' dan sampai sejauh mana FPIC cocok dengan norma mereka sendiri dalam pengambilan keputusan se sesuai dengan hukum adat. Laporan ini juga mengkaji bagaimana prosedur 'Persetujuan Tanpa Paksaan atas dasar Informasi Awal' cocok dengan lembaga-lembaga masyarakat itu sendiri, menelaah apa itu lembaga-lembaga masyarakat dan bagaimana mereka memilih dan meminta pertanggungjawaban pemimpin-pemimpin atau lembaga-lembaga yang mewakili mereka dalam negosiasi. Bagian 4 menguji bagaimana hukum dan proses hukum menghambat negosiasi FPIC, sementara bagian 5 meninjau prosedur-prosedur yang tersedia guna memverifikasi apakah negosiasi berbasis persetujuan telah benar-benar terjadi. Bagian 6, dengan sengaja diberi judul 'Menuju Kesimpulan', secara tentatif mengenalkan beberapa pelajaran utama dan kesimpulan yang dapat diambil dari pengalaman-pengalaman ini.

3 FPIC, Hukum Adat dan Keterwakilan Adat

Salah satu yang dipandang sebagai kekuatan proses yang berbasis pengakuan atas hak masyarakat adat untuk memberikan atau tidak memberikan Persetujuan Tanpa Paksaan Atas dasar Informasi Awal terhadap kegiatan, hukum dan kebijakan yang diterapkan pada tanah mereka – hak atas FPIC – adalah bahwa hal itu berimplikasi pula pada penerimaan terhadap proses pengambilan keputusan oleh masyarakat adat sendiri. Keputusan yang didasarkan atas hak atas FPIC, ‘tanpa paksaan’ secara definisi harus memberi keleluasaan kepada masyarakat adat untuk membuat keputusan pada saat yang mereka inginkan, dengan cara mereka sendiri, dengan bahasa yang mereka pilih sendiri dan tunduk kepada norma dan hukum adat mereka sendiri. Masyarakat adat menggunakan hak FPIC mereka *terhadap* tanah, wilayah dan sumber daya alam yang mereka miliki, tempati atau manfaatkan secara adat (demikian pula terhadap warisan budaya dan pengetahuan tradisional mereka). Hak atas FPIC berasal dari hak masyarakat adat untuk menentukan nasib sendiri dan berhubungan erat dengan hak mereka yang terkait atas wilayah dan untuk memerintah sendiri.

Di dalam sejarah dan legenda mereka sendiri, masyarakat adat menjelaskan hak mereka untuk memiliki dan mengontrol tanah mereka dengan beragam cara. Sebagai contoh, kebiasaan yang umum terjadi di bagian Amazonia,⁶ orang-orang Ye'kwana di Venezuela selatan menceritakan dongeng yang beredar yang menjelaskan bagaimana pahlawan budaya nenek moyang mereka, Kuyujani, yang menempuh perjalanan ke dunia ciptaan yang baru mendapatkan pengalaman pertemuan yang menakjubkan dan karenanya memberi tanah nilai penting dan meletakkan tanda-tanda yang sejak saat itu secara permanen menghubungkan orang-orang dengan tanah mereka. Peristiwa-peristiwa kosmik berikutnya atau arti penting sejarah juga berkaitan dengan lokalitas khusus, memberi nama suatu tempat dengan nama mereka dan membangun hubungan antara masa lalu dan para penghuni saat ini, orang Ye'kwana, yang mengingat dongeng-dongeng dan peristiwa-peristiwa ini. Sementara para dukun Ye'kwana dapat menyelidiki misteri ini untuk melihat dan memanfaatkan kekuatan kosmik yang tersembunyi untuk membantu menjaga, merawat dan mengobati penyakit dunia, kebanyakan orang Ye'kwana tahu melalui dongeng ini bahwa tanah tersebut adalah milik mereka dan bagaimana tanah itu harus dipelihara untuk memberi mereka kehidupan.⁷

Flores, sebuah pulau di provinsi Nusa Tenggara Timur di Indonesia timur, pernah menjadi pemain penting dalam perdagangan yang menguntungkan yang menghubungkan ‘Pulau Rempah’ dengan Eropa sejak awal abad ke-16.⁸ Sejarah pergolakan pulau ini, yang mengalami serentetan peperangan kecil antara kekuatan lokal dan penjajahan Portugis sebelum kedatangan penjajah Belanda, sedikit banyak mencerminkan bahwa masyarakat di Lewolwma mendasarkan hak mereka pada tanah. Sejak 1949, pulau ini telah menjadi bagian Republik Indonesia, meskipun kekuasaan penjajah Belanda dan beberapa penghuni lokal perlu beberapa waktu untuk menerima ini. Sejarah pendudukan yang kompleks dan kacau ini tergambar dalam cara masyarakat memandang hubungan mereka dengan tanah. Di Lowelema misalnya, dimana AMAN dan FPP telah bekerja bersama masyarakat untuk membantu mereka menegosiasikan hak mereka dengan pemerintah lokal, beberapa komunitas menyatakan hak mereka atas tanah berbasis pengusahaan tanah jangka panjang, yang diatur melalui hukum dan lembaga-lembaga adat. Beberapa komunitas lainnya juga menyatakan bahwa mereka memperoleh hak atas tanah melalui penaklukan. Komunitas yang lain lagi, sementara menekankan pengusahaan tanah jangka panjang mereka sesuai hukum adat, lebih lanjut meminta pengakuan atas

⁶ Jonathan D. Hill and Fernando Santos-Granero, 2002, *Comparative Arawakn Histories: Rethinking Language Family and Culture Area in Amazonia*, University of Illinois Press, Urbana.

⁷ Riset lapangan oleh penulis dan Nalúa Silva pers. com.; lihat pula Marcus Colchester, Nalúa Silva Monterrey and Ramón Tomedes, 2004, *Protecting and Encouraging Customary Use of Natural Resources: the Upper Caura, Venezuela*, Forest Peoples Programme. Moreton-in-Marsh.

⁸ Milton, 1999, *Nathaniel's Nutmeg*, Hodder and Stoughton, London.

otoritas yang diberikan Portugis, yang menerapkan yurisdiksi mereka terhadap pulau itu, sebagaimana dilakukan Belanda kemudian, dibawah kebijakan 'peraturan tidak langsung', melalui kekuasaan adat lokal.⁹

Mengingat hak atas FPIC dirancang untuk memberi keleluasaan pembuatan keputusan yang berdasarkan norma dan hukum adat dari masyarakat adat, lokakarya komunitas yang diselenggarakan sebagai bagian dari proyek ini merasa perlu mengadakan diskusi tentang bagaimana konsep hak atas FPIC sesuai dengan praktik adat. Hampir dimanapun, peserta lokakarya dengan tegas meminta agar prinsip FPIC dijadikan bagian yang tak terpisahkan dari hukum adat, walaupun proses-proses pengambilan keputusan secara adat sangat bervariasi. Di Indonesia, misalnya, masyarakat biasanya mengaitkan ide tentang FPIC pada praktik adat *musyawarah*, istilah umum untuk pertemuan dan diskusi yang dihadiri banyak orang. Proses *musyawarah* dirancang untuk membangun diskusi berbasis konsensus, yang biasa diistilahkan *mufakat*. Namun, bagaimana proses musyawarah dilakukan sangat bervariasi antara satu masyarakat dan masyarakat lainnya sejalan dengan norma adat mereka.

Suku Minangkabau di Sumatra Barat mempertahankan bagian-bagian dari sistem yang lebih kompleks dari pemerintahan sendiri dimana aturan adat dari raja didukung oleh hirarki otoritas adat. Di wilayah dimana studi kasus dilakukan, aturan sehari-hari yang ada dijalankan oleh sebuah dewan (*Daulat Yang Dipertuan Parit Batu*) yang bertindak atas nama raja dan pada gilirannya dewan ini mendelegasikan kewenangan mereka mengatur pemerintahan sendiri, *nagari*, kepada para pemimpin mereka sendiri. Pada kasus nagari yang belum lama ini dibentuk, seperti di Kapar di kabupaten Pasaman Barat, yang diuji pada studi kasus, nagari dikendalikan oleh badan pemimpin yang turun-temurun yang dikenal sebagai *Gampo Alam*.¹⁰

Pada masyarakat Minangkabau, tanah diwariskan menurut garis ibu (matrilineal) dan dipertahankan berdasarkan sejumlah kepemilikan tradisional, dengan beberapa bagian lahan yang dikuasai secara kolektif oleh *nagari* dan beberapa lagi dikuasai secara kolektif oleh marga matrilineal (*kaum*). Penggunaan hak pada kedua area tersebut mungkin dialokasikan oleh otoritas yang berbeda kepada individu keluarga. Marga (*kaum*) diwakili oleh para pemimpin kaum yang ditunjuk, *ninik mamak*, sementara tanah *nagari* dikuasai oleh kelompok tertentu yang ditunjuk oleh *ninik mamak* yang dikenal sebagai *ninik mamak ampek di dalam*.

Badan Pertanahan Nasional yang berusaha mendapatkan akses pada nagari dan tanah kaum untuk dialokasikan pada pihak ketiga mengakui bahwa negosiasi perlu dilakukan terlebih dahulu dengan kewenangan adat. Namun, mereka tidak memahami sistem penguasaan tanah ini dengan sempurna,¹¹ sementara berbagai lokakarya masyarakat dan wawancara menyimpulkan bahwa banyak *ninik mamak* sendiri yang tidak lengkap memahami implikasi hukum dari pengalihan kepemilikan tanah kepada pihak luar. Sebagai akibatnya, terjadi pengalihan kepemilikan tanah yang bertentangan dengan hukum adat, yang dengan jelas melarang pemindahan hak milik kaum dan nagari kepada orang lain. Kesepakatan itu acap kali dilakukan *ninik mamak* yang tidak benar dengan cara yang melampaui wewenang mereka dan melanggar norma musyawarah yang selama ini dipahami adat Minang. Sebagai akibatnya konflik pertanahan di Sumatra Barat bercirikan perselisihan sengit baik antara perusahaan dan masyarakat maupun di dalam masyarakat itu sendiri.

⁹ Temuan dari 'Proyek FPIC' AMAN-FPP.

¹⁰ Ringkasan the Minangkabau land tenure and decision-making system in Kapar *nagari* diambil dari studi kasus yang dilakukan oleh HuMA dan diterbitkan dalam Marcus Colchester, Norman Jiwan, Andiko, Martua Sirait, Asep Yunan Firdaus, A. Surambo and Herbert Pane, 2006, *Promised Land: Palm Oil and Land Acquisition in Indonesia – Implications for Local Communities and Indigenous Peoples*, Forest Peoples Programme, Sawit Watch, HuMA and ICRAF, Bogor.

¹¹ Afrizal, 2007, *The Nagari Community, Business and the State: the origin and process of contemporary agrarian protests in West Sumatra, Indonesia*, Forest Peoples Programme, University of Andalas and Sawit Watch, Bogor.

Sejumlah studi kasus di Suriname menggambarkan keadaan yang hampir sama. Di antara orang Saramaka Maroon, kewenangan untuk mewakili kelompok etnis ini sebagai satu kesatuan dengan Pemerintah diberikan kepada *Gaama* (pemimpin tertinggi) yang tidak memiliki wewenang atas tanah. Tanah Saramaka dimiliki oleh dua belas marga matrilineal (*lō*) yang memiliki tanah secara kolektif dan mengalokasikan hak penggunaan dan kepemilikan tanah dengan membagi-bagi tanah ini kepada individu-individu dan unit-unit keluarga luas. Otoritas atas tanah-tanah marga dilaksanakan oleh para Kapten dan wakil-wakil mereka (*basias*). Karena tidak tahu, badan-badan konservasi dan perusahaan bioprospek mengira bahwa *Gaama* itu sendiri memiliki wewenang menyetujui kegiatan di tanah-tanah Saaramaka, sementara kenyataannya kewenangan tersebut dibagi bersama para pemimpin warga yang biasanya akan melibatkan konsultasi yang ekstensif dengan komunitas yang lebih luas oleh para Kapten dan *basias*.¹²

Dalam berhubungan dengan pihak luar, sistem perwakilan adat bisa gagal untuk bertindak secara akuntabel dengan sejumlah alasan. Badan-badan dari luar mungkin bisa salah paham terhadap sistem pengambilan keputusan secara adat dan menganggap wewenang dari otoritas yang salah sebagai hal yang mengikat. Mereka juga bisa dengan sengaja mengancam, atau memanipulasi, otoritas yang salah untuk mendapatkan keputusan yang menguntungkan mereka (lihat bagian 4 sebagai contoh). Masyarakat adat sendiri mungkin tidak yakin terhadap otoritas yang mewakili mereka, khususnya ketika mereka bertindak untuk isu yang baru, seperti dalam pasar tanah atau berhadapan dengan proses-proses pengambil-alihan tanah, yang mungkin belum pernah mereka hadapi sebelumnya. Sebagaimana dinyatakan oleh Keebet von Benda Beckman, keberadaan sistem hukum yang plural cenderung menimbulkan kebingungan baik karena memperbolehkan anggota masyarakat untuk 'sibuk bermusyawarah' untuk menemukan proses pengambilan keputusan yang akan menghasilkan keputusan yang menguntungkan mereka, maupun membiarkan badan-badan dari luar memanipulasi otoritas lokal dan merajut konflik di antara mereka untuk mendapatkan keuntungan.¹³

Dalam pada itu, hukum dan lembaga-lembaga adat sendiri mungkin juga mengesampingkan kepentingan kelompok-kelompok marginal, seperti perempuan (mis. di PNG), kasta yang lebih rendah (mis. di Toraja), dan para pemburu yang belum mandiri (mis. penyisihan kelompok 'Pigmi' oleh Bantu). Lembaga-lembaga yang dipaksakan keberadaannya oleh intervensi Negara dan program pemberian hak atas tanah juga sering kali meminggirkan perempuan (mis. Orang Asli) dan mungkin bersaing dengan, menggantikan atau membebani lembaga adat yang kekuasaannya makin lama makin dilemahkan.¹⁴ Itulah permasalahan nyata – sama sekali bukan hal unik bagi lembaga masyarakat adat – yang harus diingat oleh komunitas yang mengikuti prosedur berbasis FPIC untuk memastikan bahwa keputusan yang diambil benar-benar mewakili masyarakat dan tidak menimbulkan ketidakadilan, peminggiran sosial ataupun konflik.

¹² LHRP, 2007, *Free, Prior and Informed Consent: two case studies from Suriname*, Forest Peoples Programme, Moreton-in-Marsh.

¹³ Keebet von Benda Beckman, 1981, 'Forum Shopping and Shopping Forums: Dispute Processing in a Minangkabau Village in West Sumatra', *Journal of Legal Pluralism* 19 (1981):117-159.

¹⁴ Lihat sebagai contoh: Owen Lynch and Emily Harwell, 2002, *Whose Natural Resources? Whose Common Good? Towards a New Paradigm of Environmental Justice and National Interest in Indonesia*, ELSAM, Jakarta; Colin Nicholas, 2000, *The Orang Asli and the Contest for Resources: Indigenous Politics, Development and Identity in Peninsular Malaysia*, International Work Group for Indigenous Affairs, Copenhagen.

4 FPIC, Masyarakat Adat, Kalangan Bisnis dan Negara

Pemerintah dan perusahaan swasta telah memberikan respon yang beragam terhadap permintaan masyarakat adat untuk menghormati hak mereka, baik pada tanah-tanah mereka maupun untuk memiliki kontrol terhadap apa yang terjadi atas mereka. Negara-negara yang responnya negatif misalnya Suriname di mana hampir seluruh hukum nasionalnya kurang melindungi hak adat. Sejalan dengan itu adalah negara-negara seperti Semenanjung Malaysia, di mana perlindungan negara terhadap masyarakat adat lemah namun Pemerintah mengklaim telah patuh pada panduan badan pembangunan internasional yang mewajibkan adanya upaya-upaya mendapatkan persetujuan masyarakat adat sebelum melakukan pemukiman kembali. Di Peru hak adat terhadap tanah pedesaan diakui dan pemberian hak atas tanah telah meluas namun hak untuk wilayah yang lebih luas tidak diakui secara efektif baik secara hukum maupun dalam praktik dan hak mendapatkan konsultasi dan untuk memberi persetujuan tidak diakui secara tegas. Di Papua New Guinea, hak adat di bidang pertanahan dilindungi dan para pemilik tanah harus mendapat konsultasi dan setuju dengan rencana pembangunan terhadap tanah mereka, meskipun FPIC sendiri tidak dirujuk secara eksplisit. Negara-negara yang merespon positif seperti Filipina, dimana hukum memberi pengakuan akan hak masyarakat adat terhadap wilayah leluhur dan secara eksplisit mengharuskan Persetujuan Tanpa Paksaan Atas Dasar Informasi Awal, dan prosedur rinci tengah dikembangkan untuk memandu penerapan FPIC.

Studi kasus di Suriname pada khususnya mengamati situasi orang-orang Lokoño dan Trio di barat Suriname yang menghadapi pengambil-alihan sebagian besar tanah-tanah leluhur mereka oleh pertambangan bauksit besar dan pabrik pemrosesannya serta waduk pembangkit listrik yang terkait dengan tambang ini. Penelitian itu juga mengungkapkan kondisi orang Saramaka Maroon, yang kehilangan bagian penting dari wilayah mereka untuk waduk Afobaka dan kini menghadapi pengambil-alihan bagian terbesar wilayah mereka yang masih tersisa oleh perusahaan penebangan hutan Cina dan perluasan cagar alam Central Suriname.¹⁵ Di kedua kasus tersebut Pemerintah Suriname membantah bahwa penduduk mempunyai hak atas tanah mereka dan tidak mengakui bahwa mereka memiliki hak atas FPIC. Menghadapi kerasnya sikap Pemerintah, masyarakat yang bersangkutan telah membawa keprihatinan mereka kepada badan perjanjian hak asasi manusia internasional yang relevan, yaitu Komisi PBB bagi Konvensi untuk Penghapusan Diskriminasi Rasial, *the Inter-American Commission and the Inter-American Court of Human Rights*. Sementara dengan pendapat akhir Pengadilan Inter-Amerika masih ditunda, keputusan lembaga lain telah menyatakan bahwa Pemerintah Suriname gagal memenuhi kewajiban mereka dibawah hukum internasional dan harus berupaya mendapat persetujuan masyarakat atas bentuk pembangunan yang mereka lakukan.

Perusahaan pertambangan tersebut, Alcoa dan BHP-Billiton, meskipun memiliki kebijakan yang kelihatannya mewajibkan bahwa mereka menghormati hak asasi manusia, telah menolak bersepakat dengan masyarakat yang terkena dampak sebagai pemegang hak, dan walaupun mereka telah melampaui persyaratan hukum di Suriname dengan melakukan analisis dampak lingkungan dan sosial, mereka berargumen bahwa mereka tidak bisa melampaui hukum di Suriname dalam hal menghormati hak masyarakat adat. Mereka juga berdalih bahwa tidak ada konsensus internasional dalam penerapan Persetujuan Tanpa Paksaan atas dasar Informasi Awal. Kajian para ahli mengenai Analisis Dampak Sosial dan Lingkungan itu menganggap bahwa analisis telah dilakukan dengan tidak memadai dan khususnya tidak secara efektif mengikutsertakan masyarakat yang terkena dampak.¹⁶

¹⁵ LHRP, 2007, *Free, Prior and Informed Consent: two case studies from Suriname*, Forest Peoples Programme, Moreton-in-Marsh.

¹⁶ The Indigenous Communities of West Suriname, 2007, *Interacting with Indigenous Communities the 'Right' Way?: a bottom-up examination of BHP Billiton, Alcoa and the Government of Suriname's*

Di semenanjung Malaysia hak atas tanah masyarakat adat yang dikenal secara kolektif sebagai Orang Asli (Aboriginal People), telah dikuatkan oleh pengadilan namun tapi amat lemah mendapat perlindungan dari perundang-undangan nasional. Kawasan khusus yang diperuntukkan bagi Orang Asli oleh Pemerintah dan diatur oleh Departemen Urusan Orang Asli, oleh Pemerintah dipandang sebagai tanah Negara dan dapat diambil-alih dengan mudah. Pemerintah Malaysia tidak menyetujui bahwa Orang Asli punya hak Persetujuan Tanpa Paksaan Atas Dasar Informasi Awal. Namun, seperti yang dicatat oleh Centre for Orang Asli Concerns, dalam pembangunan bendungan Kelau, Pemerintah Malaysia telah menerima bantuan lunak senilai 82 juta Yen dari *Japanese Bank for International Cooperation* (JBIC), yang mempunyai 'Panduan untuk Konfirmasi Pertimbangan Sosial dan Lingkungan' yang mensyaratkan:

Harus dilakukan upaya agar mendapat persetujuan masyarakat adat setelah mereka sudah benar-benar memperoleh informasi ...

Dalam rangkaian rekaman video dan audio mereka, Centre for Orang Asli Concerns mempunyai rincian diskusi-diskusi teknis tentang pemindahan orang-orang Chewong yang tinggal di batas air pada area yang akan digenangi air bendungan Kelau yang direncanakan, juga pemindahan orang Temuan – kelompok Orang Asli lainnya – yang tinggal di area yang lebih rendah. Dalam rekaman tersebut, Departemen Urusan Aborigin mengklaim, berkebalikan dari pendapat yang dikemukakan oleh Center for Orang Asli Concerns, bahwa Chewong telah diajak berunding oleh Departemen dan telah menerima usulan bahwa mereka dipindahkan, dan pada saat yang sama berargumen bahwa berurusan dengan seluruh Orang Asli di wilayah tersebut sekaligus adalah cara terbaik mengatasi 'masalah pertanahan'. Menjawab pertanyaan pimpinan pertemuan yaitu Sekretaris Jenderal Kementerian Energi, Air dan Komunikasi, menyusul keberatan COAC, juru bicara Departemen bersikeras bahwa Chewong telah diajak berunding dan telah setuju untuk pindah. Meskipun menerima penjelasan dari departemen, pimpinan pertemuan mengatakan bahwa ia akan meninjau permasalahan ini. Namun, beberapa bulan kemudian ketika Centre mengunjungi orang Chewong mereka mendapati bahwa bukan hanya orang Chewong dengan tegas menentang pemindahan tetapi mereka juga tidak diajak bicara atau bahkan dikunjungi oleh petugas dari Departemen atau oleh siapapun dari Kementerian. Anggota masyarakat yang diwawancarai dengan suara bulat menentang pemukiman kembali. Dalam wawancara ketiga dengan pemimpin Orang Asli Temuan bersikukuh bahwa ia telah dipaksa untuk menerima pemukiman kembali. Jika diberi pilihan, ia (dan banyak orang lain di masyarakat) tidak ingin dipindahkan.¹⁷

Studi kasus di Peru yang dilakukan oleh LSM Racimos de Ungurahui, menjelaskan bagaimana prinsip persetujuan hanya diakui sebagian di dalam hukum nasional.¹⁸ Selain sebagai anggota dari sejumlah perjanjian PBB dan Inter-American yang terkait dengan hak asasi manusia, Peru telah meratifikasi Konvensi Organisasi Perburuhan Internasional No. 169 tentang Masyarakat dan Suku Adat, Pasal 6 dari Konvensi tersebut mensyaratkan:

1. Dalam menerapkan ketentuan Konvensi tersebut, pemerintah hendaknya:
 - (a) berkonsultasi dengan orang-orang yang terkait, melalui prosedur yang layak dan khususnya melalui lembaga perwakilan mereka, manakala ada pertimbangan untuk membuat perundang-undangan atau tindakan administratif yang mungkin berdampak pada mereka secara langsung;

interactions in West Suriname, Presentation to the FPP-AMAN Workshop on Indigenous Peoples and Free, Prior and Informed Consent, Cibodas, 2–6 April 2007.

¹⁷ COAC, 2007, *The Orang Asli and the Kelau Dam*, Centre for Orang Asli Concerns, Kuala Lumpur: http://www.coac.org.my/codenavia/portals/coacv2/code/main/main_art.php?parentID=0&artID=11735948473572

¹⁸ Julio Davila Puño y Oscar Gutierrez Laya, 2006, *El Punto de Inicio: Libre Determinacion*, ms.

Menjadikan FPIC Berjalan: Tantangan dan Peluang bagi Masyarakat Adat

- (b) menyediakan berbagai cara yang dapat digunakan masyarakat adat untuk berpartisipasi secara bebas, paling tidak pada tingkatan yang sama dengan bagian lain dari penduduk, pada seluruh tahapan pengambilan keputusan dalam lembaga administratif dan lembaga pemilihan dan badan lainnya yang bertanggung-jawab terhadap kebijakan dan program-program yang berkaitan dengan mereka;
 - (c) menyediakan berbagai cara untuk melaksanakan pembanguan seutuhnya bagi lembaga-lembaga dan inisiatif masyarakat adat sendiri dan menyediakan sumber daya yang dibutuhkan bagi keperluan ini pada kasus-kasus yang sesuai.
2. Konsultasi yang dilakukan dalam penerapan Konvensi ini harus dilaksanakan, dengan itikad baik dan dengan cara yang sesuai dengan keadaan, yang bertujuan mencapai kesepakatan atau persetujuan terhadap langkah-langkah yang diusulkan.

Berkenaan dengan pemukiman kembali masyarakat adat, Pasal 16 dari Konvensi secara khusus mensyaratkan:

1. Tunduk pada paragraf berikut dari Pasal ini, penduduk yang terkait tidak dapat dipindahkan dari tanah yang mereka tempati.
2. Apabila relokasi penduduk dipandang perlu sebagai tindakan khusus, relokasi bisa dilakukan hanya dengan persetujuan tanpa paksaan dengan informasi awal dari mereka. Bila persetujuan dari mereka tidak didapat, relokasi harus dilakukan melalui prosedur yang tepat yang ditetapkan oleh hukum dan peraturan nasional, termasuk dengar-pendapat publik jika dimungkinkan, yang memberi kesempatan bagi keterwakilan efektif dari penduduk yang terkait.

Dalam hal yang berkaitan dengan penetapan kawasan lindung, hukum negara Peru juga mensyaratkan Persetujuan Tanpa Paksaan atas dasar Informasi Awal dari para pemangku tanah komunal. Meskipun demikian, hukum hanya berlaku pada masyarakat yang sudah memiliki sertifikat tanah, dan, lebih dari itu, penetapan kawasan lindung menghalangi pemilik tanah untuk memperluas wilayah mereka dan memungkinkan Negara untuk membatasi masyarakat mengambil manfaat dari tanah milik mereka. Selanjutnya, survei terhadap pengalaman masyarakat adat menunjukkan bahwa dalam praktiknya hak masyarakat belum diakui dan proses konsultasi yang dilakukan sebelum penetapan suatu kawasan lindung sangatlah minim atau tidak ada sama sekali. Studi tersebut mencatat bahwa kondisi seperti itulah yang terjadi di Gueppi Reserve yang ditetapkan atas wilayah orang Secoya dan di Santiago Comainas Reserve yang ditetapkan pada wilayah orang Huambisa-Awajum, yang juga menolak pendekatan Proyek Bank Dunia-GEF untuk Partisipasi Masyarakat Adat dalam Pengelolaan Kawasan Lindung / *Participation of Indigenous Peoples in the Management of Protected Areas (PIMA)* karena tidak mengakui wilayah adat.

Di Indonesia beberapa tahun belakangan ini muncul diskusi intensif mengenai sejauh mana 'Persetujuan Atas Dasar Informasi Awal Tanpa Paksaan' diperlukan dalam hukum nasional. Meskipun Indonesia menjadi bagian dari beberapa hukum internasional yang menyiratkan atau menuntut penghormatan terhadap hak masyarakat adat atas FPIC – termasuk Konvensi Hak Sipil dan Politik terhadap Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial dan Konvensi Keanekaragaman Hayati – istilah yang sepadan dengan FPIC tidak secara tegas tercantum dalam hukum nasional. Meski demikian, beberapa hukum, termasuk yang menyusun prosedur untuk demarkasi dan penentuan batas-batas hutan, mensyaratkan konsultasi dengan dan persetujuan dari masyarakat lokal. Dengan adanya Undang-undang Otonomi Daerah, badan pembuat undang-undang daerah bebas membuat ketentuan mereka sendiri yang mengatur kegiatan pembangunan. Misalnya, menurut riset yang dilakukan oleh LSM reformasi hukum, HuMa,

masyarakat lokal Minahasa dan Bengkayang kini memiliki hak informasi tentang, dan untuk menyetujui, proyek-proyek yang diusulkan oleh Pemerintah sebelum proyek dilaksanakan.¹⁹

Buah dari dibukanya peluang baru di tingkat lokal tersebut, selama lebih dari dua tahun terakhir Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), bekerja sama dengan Forest Peoples Programme, telah bekerja bersama masyarakat adat di tiga provinsi di Indonesia untuk membantu mereka melakukan negosiasi ulang atas hak mereka terhadap tanah dan sumber daya dengan perusahaan dan pemerintah lokal. Di Flores, komunitas di Lewolema tengah bernegosiasi dengan pemerintah lokal untuk mendapatkan kembali pengakuan atas hak mereka, mulanya hanya untuk memiliki akses dan kontrol, terhadap wilayah adat yang secara sepihak dinyatakan sebagai hutan lindung selama era Soeharto. Sebagai hasil dari rangkaian panjang dilakukannya pemetaan masyarakat dan kemudian lokakarya untuk memberi informasi bagi masyarakat tentang hak mereka dan mengingatkan pemerintah atas kewajiban mereka, diikuti dengan 'dialog multi-stakeholder', para pejabat lokal kini sepakat untuk mengembalikan beberapa bagian hutan lindung di bawah otorita masyarakat. Kasus ini menunjukkan bagaimana kebijakan desentralisasi bisa menciptakan kesempatan bagi masyarakat untuk mendapatkan kembali kontrol terhadap tanah mereka jika mereka gigih, disiapkan dengan baik dan tidak secara konfrontatif menentang kepentingan yang kuat.

Di Papua New Guinea, yang dihuni penduduk yang berbicara dalam 800 bahasa, hak kepemilikan tanah tradisional untuk memiliki dan mengontrol tanah mereka telah diterima oleh hukum, ini menyiratkan bahwa sekitar 97% dari wilayah negara diakui secara hukum di bawah kepemilikan adat. Pembangunan pertambangan di tanah adat harus melibatkan konsultasi dengan pemilik tanah lokal dan harus mencapai persetujuan otoritas lokal untuk menyewakan tanah masyarakat selama masa proyek pertambangan dengan imbalan sejumlah pembayaran yang disepakati untuk pembangunan masyarakat. Namun demikian, penerapan norma ini seringkali tidak sempurna. Sebuah LSM yang berkedudukan di Port Moresby, Centre for Environmental Research and Development (CERD), telah mendokumentasikan prosedur yang tengah ditempuh dalam memperbarui izin tambang Tolukuma Gold Mines Ltd., cabang lokal dari Emperor Mines Australia yang memulai operasi mereka di tahun 1994 dengan izin pertambangan selama lima tahun yang telah disetujui oleh wakil masyarakat. Setelah lebih 10 tahun beroperasi, perusahaan dan Pemerintah mengabaikan permintaan masyarakat untuk meninjau kembali izin yang telah jauh melewati batas izin lima tahun, dan di bulan Agustus 2006 telah dibagikan dokumen yang memperkenalkan syarat usulan yang diperbarui. Masyarakat diberi waktu satu bulan untuk merespon proposal dengan pendapat mereka. LSM menilai prosedur yang terburu-buru ini tidak menghormati hak pemilik tanah dan menyulitkan masyarakat untuk memperoleh informasi, melaksanakan perundingan mereka sesuai dengan hukum adat dan membangun konsensus untuk memastikan negosiasi yang dipersiapkan dengan baik dengan pemerintah dan perusahaan.²⁰

Berkenaan dengan Undang-Undang Kehutanan di Papua New Guinea, CELCOR, sebuah LSM yang mengangkat isu hak-hak hukum, melaporkan bahwa meskipun 'Persetujuan Tanpa Paksaan Atas Dasar Informasi Awal' tidak secara tegas disyaratkan dalam Undang-undang, Pemerintah telah menerima bahwa hak atas kepemilikan tanah adat harus dihormati dalam transaksi yang berdampak bagi mereka, khususnya dalam pengembangan Kesepakatan Pengelolaan Hutan antara Departemen Kehutanan dan masyarakat lokal. Namun demikian, dalam praktiknya kesepakatan ini seringkali dicapai tanpa keterlibatan penuh masyarakat dan setelah pemberian informasi sekedarnya kepada para pemimpin lokal. Komite Pengelolaan Hutan Provinsi yang bertugas melakukan verifikasi atas

¹⁹ Presentasi atas nama Perkumpulan Untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis/HuMA (Association for Community- and Ecologically-based Legal Reform) to the FPP-AMAN Workshop on Indigenous Peoples and Free, Prior and Informed Consent, Cibodas, 2–6 April 2007.

²⁰ Nanai Puka-Areni, 2007, *FPIC and the Tolukuma MOA Review*, Presentation on behalf of CERD to the FPP-AMAN Workshop on Indigenous Peoples and Free, Prior and Informed Consent, Cibodas, 2–6 April 2007.

tercapainya kesepakatan ini sering melakukan tugasnya berdasarkan informasi yang minim yang sebagian besar bersumber dari laporan konsultan dan juru bicara dari kota. Adanya perubahan aturan pada Undang-Undang Kehutanan baru-baru ini akan semakin membatasi hak masyarakat dan melemahkan ketentuan yang telah ada untuk mengamankan hak adat dalam mengontrol hutan mereka. Perubahan ini kini tengah digugat di Mahkamah Agung.²¹

Di Filipina, sekitar 12 juta dari total populasi sebesar 85 juta penduduk merupakan masyarakat adat yang berasal dari 110 kelompok atau 'komunitas budaya' yang berbeda. Salah satu ancaman utama yang tengah mereka hadapi datang dari proyek industri ekstraktif skala besar – terutama pertambangan – dengan tidak kurang dari 16 dari 23 rencana proyek besar berada di tanah masyarakat adat. Di bawah konstitusi Filipina (Bab 22, Pasal II) Negara mengakui dan mendorong hak komunitas budaya adat di dalam kerangka kesatuan dan pembangunan nasional. Demikian pula bunyi Konstitusi (dalam Bab 17, Pasal XIV) bahwa Negara harus mengakui, menghormati, dan melindungi hak komunitas budaya adat untuk melestarikan dan mengembangkan budaya mereka, tradisi dan institusi... dan... harus mempertimbangkan hak-hak tersebut dalam formulasi rencana dan kebijakan nasional ini.

Undang-undang Hak Masyarakat Adat tahun 1997 (dalam Bab 13) dengan jelas mengakui 'hak yang melekat pada komunitas budaya adat dan masyarakat adat untuk mengatur diri dan menentukan nasib sendiri dan mengakui keutuhan nilai-nilai yang dianut, praktik dan institusi mereka. Konsekuensinya, Negara harus menjamin hak ICCs/IPs untuk bebas mengejar pembangunan ekonomi, sosial dan budaya'. Undang-undang mendefinisikan Persetujuan Tanpa Paksaan atas dasar Informasi Awal sebagai konsensus dari seluruh anggota ICCs/IPs yang ditetapkan sesuai dengan hukum dan praktik adat mereka masing-masing, bebas dari segala manipulasi dari luar, campur tangan paksa, dan dicapai setelah maksud dan jangkauan kegiatan sepenuhnya diinformasikan, dalam bahasa dan proses yang dapat dimengerti masyarakat (Bab 3[g]).²²

Menurut Filipino Legal Resources Rights and Resources Center (LRC), meskipun basis hukumnya kuat, penerapan prinsip Persetujuan Tanpa Paksaan atas dasar Informasi Awal di Filipina kurang baik. LRC mencatat sejumlah contoh dimana keberatan masyarakat terhadap operasi proyek di tanah mereka tampaknya telah diabaikan dan mengidentifikasi beberapa cacat utama yang terjadi dalam proses:

- Regulasi dan aturan pelaksanaan yang diterbitkan oleh Komisi Nasional Masyarakat Adat telah membuka ruang interpretasi oleh pihak pejabat pemerintah sehingga memberi kesempatan perusahaan untuk mengabaikan hukum dan institusi adat.
- Di tahun 2006, panduan yang bahkan lebih disederhanakan diterbitkan, yang malahan mengijinkan konsultasi yang asal-asalan dan buru-buru dengan masyarakat
- Prosedur yang ada membatasi FPIC pada wilayah-wilayah yang telah dinyatakan Pemerintah tunduk kepada hak-hak adat, sehingga mengabaikan sejumlah besar wilayah yang dapat diklaim namun belum diakui secara formal.²³

Menengok kembali pengalaman masyarakat adat dengan proses berbasis FPIC di Filipina, kelompok riset dan kebijakan adat, TebTebba Foundation, mencatat bahwa prosedur FPIC saat ini, seperti tertuang dalam 'Regulasi dan Aturan Pelaksanaan' dan panduan pendampingnya, terlalu terburu-buru dan kaku, memberi informasi terbatas bagi masyarakat dan menentukan keberadaan otoritas

²¹ Lynette Baratai-Pokas, 2007, Presentation on behalf of CELCOR to the FPP-AMAN Workshop on Indigenous Peoples and Free, Prior and Informed Consent, Cibodas, 2–6 April 2007.

²² Legal Rights and Natural Resources Center Inc. (Kasama sa Kaliskasan/FoE-Philippines), 2007, Presentation to the FPP-AMAN Workshop on Indigenous Peoples and Free, Prior and Informed Consent, Cibodas, 2–6 April 2007.

²³ Ibid.

adat – Dewan Para Tetua – bahkan ketika itu bertentangan dengan hukum dan praktik adat. Studi lapangan yang dilakukan oleh para peneliti TebTebba telah mendokumentasikan bahwa pada kasus-kasus tertentu, perusahaan dan para pejabat lokal kadangkala berkolusi dengan petugas dari Komisi Nasional Masyarakat Adat, secara sengaja menyesatkan masyarakat dan memalsukan dokumen untuk mendapatkan sertifikat FPIC. Pelanggaran tersebut mencakup: memalsukan tanda tangan dan nama yang digunakan dalam pernyataan dukungan terhadap proyek; menggunakan tanda tangan daftar hadir orang dalam pertemuan untuk menandakan dukungan terhadap proyek; memakai kekerasan dan penyuapan untuk mendapatkan persetujuan dari para pemimpin masyarakat; pelantikan pemimpin dan tetua palsu untuk mendapatkan persetujuan ketika otoritas adat menentang proyek; mengabaikan beberapa elemen kritis di masyarakat dalam pertemuan untuk mendapatkan persetujuan dari yang lainnya; berdirinya organisasi adat baru atau tiruan dari organisasi yang sudah ada untuk meruntuhkan otoritas adat yang berbeda pandangan²⁴

Pertemuan AMAN-FPP yang diadakan di Indonesia mendengarkan kesaksian masyarakat adat dari Luzon, Mindoro dan Mindanao yang menceritakan dengan rinci terjadinya pelanggaran. Tercatat bahwa perusahaan dan pegawai pemerintah lokal acap kali lolos dengan prosedur FPIC yang sangat disingkat sebab masyarakat tidak yakin dengan hak mereka atau prosedur yang seharusnya dilakukan. Beberapa kejadian dimana informasi disampaikan dalam istilah yang tidak lazim dan bahkan dalam bahasa yang kurang dimengerti telah dicatat. Ketentuan yang membolehkan pengamat independen menghadiri pertemuan untuk menyampaikan informasi kepada masyarakat juga sering diabaikan. Membandingkan proses FPIC di Filipina dengan proses yang dipahami Komisi Dunia untuk Bendungan, TebTebba mencatat bahwa berbeda dengan konsepsi FPIC yang menyiratkan proses interaktif keterlibatan antara pemilik tanah adat dan kepentingan luar, prosedur yang ada saat ini di Filipina membolehkan keputusan tunggal bagi proyek untuk memperoleh 'lampu hijau'. Di sisi lain, jika masyarakat menolak suatu proyek, mereka kadang kala harus menghadapi permintaan yang berulang-ulang untuk mempertimbangkan proyek tersebut lebih lanjut.

LRC menyimpulkan bahwa prosedur yang awalnya dirancang untuk mengamankan hak masyarakat untuk FPIC, telah direduksi menjadi prosedur nominal, sekedar dipenuhi oleh perusahaan dan pemerintah lokal semata-mata demi mendapat sertifikat yang mengizinkan proyek-proyek ekstraktif yang telah ditetapkan sebelumnya untuk mengakses sumber daya di tanah-tanah adat.²⁵

Para pengkritik mengakui bahwa banyak masyarakat adat yang hak-hak atas tanahnya telah ditetapkan dapat menggunakan proses FPIC sebagaimana dirumuskan dalam hukum Filipina untuk menolak atau mengubah sejumlah besar proyek yang diusulkan di tanah mereka, namun kebanyakan dari proyek itu secara relatif merupakan inisiatif skala kecil yang melibatkan investasi modal kecil dan tidak banyak mendapatkan dukungan politik dari luar.. Namun demikian, proses FPIC saat ini tidak berkutik dalam melindungi masyarakat terhadap proyek skala besar dan padat modal yang berimplikasi besar dan berjangka panjang bagi penghidupan masyarakat. Dengan kepentingan utama sebagai taruhannya, badan-badan pemerintah dan perusahaan menemukan cara menghindari penolakan adat dan mendapatkan akses kepada tanah dan sumber daya yang mereka butuhkan.

²⁴ Clint Bangaan, 2007, *FPIC Experiences in the Philippines*, TebTebba Foundation, Baguio, Presentation to the FPP-AMAN Workshop on Indigenous Peoples and Free, Prior and Informed Consent, Cibodas, 2–6 April 2007.

²⁵ Legal Rights and Natural Resources Center Inc. (Kasama sa Kaliskasan/FoE-Philippines), 2007, Presentation to the FPP-AMAN Workshop on Indigenous Peoples and Free, Prior and Informed Consent, Cibodas, 2–6 April 2007.

5 Memverifikasi FPIC

Tantangan akhir yang dinilai oleh laporan ini adalah verifikasi FPIC. Bila suatu kebijakan telah mengakui perlunya Persetujuan Tanpa Paksaan atas dasar Informasi Awal diterima dan upaya telah dilakukan untuk membangun kesepakatan berdasarkan persetujuan tersebut, lalu bagaimana keabsahan suatu kesepakatan yang katanya berdasarkan persetujuan itu dapat diverifikasi dan oleh siapa? Dan apa yang harus diverifikasi untuk menilai ketaatan? Sebagaimana disoroti dalam kasus bendungan Kelau, badan-badan pembangunan dapat menyatakan telah mematuhi prinsip konsultasi dan persetujuan dengan informasi tetapi verifikasi independen menunjukkan kenyataan yang jauh berbeda.

Rupanya ada dua kemungkinan pendekatan 'resmi' untuk verifikasi independen, dengan masing-masing membawa ketidakpastian. Pada satu sisi, verifikasi keabsahan hasil yang berbasis FPIC bisa dipercayakan kepada badan pemerintah yang tepat, prosedur yang tampaknya paling layak untuk tempat-tempat di mana kesepakatan FPIC diwajibkan oleh hukum nasional, seperti di Filipina. Dalam kasus tersebut, badan pemerintah dibebani tanggung jawab untuk menjamin bahwa prosedur yang sesuai dengan hukum telah diikuti dan persetujuan diberikan atau tidak diberikan setelah menempuh suatu proses yang semestinya. Pilihan ke dua adalah dengan mempercayakan tugas verifikasi ini kepada 'auditor independen dari luar', yang tampak paling layak bila FPIC diperlukan sebagai bagian dari standar sukarela yang diterima oleh perusahaan swasta namun tidak disyaratkan oleh hukum nasional. Dalam hal ini auditor mempelajari pendokumentasian dan melakukan wawancara dengan pihak-pihak yang terkait untuk menjajaki sampai sejauh mana perjanjian antara masyarakat dan perusahaan telah mematuhi prosedur yang disyaratkan. Dalam kedua pendekatan ini, hasil dari penilaian ini adalah apabila tingkat ketaatan yang cukup telah terpenuhi, maka sebuah sertifikat akan diterbitkan, yang kemudian dapat dipakai sebagai bukti bahwa prosedur yang disyaratkan telah diikuti dan persetujuan telah diberikan secara bebas dan adil. Selama proyek ini, kami menguji kasus-kasus yang menggambarkan kedua pendekatan tersebut.

Di Filipina, Direktur Regional Komisi Nasional Masyarakat Adat dipercaya mengemban tugas melakukan verifikasi bahwa proses yang ada telah dipenuhi dalam memastikan apakah masyarakat setuju atau tidak dengan proyek. Keputusan yang diambil harus didasarkan atas *monitoring* terhadap seluruh prosedur FPIC oleh Tim *Review* Regional dari NCIP. LSM dan organisasi adat mengeluhkan bahwa sertifikat ini kadangkala diberikan tanpa didasarkan atas kajian yang layak tentang apakah prosedur yang ada telah diikuti sebagaimana seharusnya dan tanpa melakukan konfirmasi kepada masyarakat.

Berlawanan dengan prosedur FPIC yang disyaratkan secara hukum di Filipina, Forest Stewardship Council (FSC) telah mengembangkan standar sukarela terhadap perusahaan dan komunitas yang mengelola hutan dimana mereka dapat dinilai untuk melihat apakah mereka telah melaksanakan pengelolaan hutan secara bertanggung jawab atau tidak. Standar ini dituangkan dalam 'Prinsip dan Kriteria' yang merinci bagaimana hutan harus dikelola dari sudut pandang sosial, lingkungan dan ekonomi. Para pengelola hutan diharapkan menilai, dan bila perlu melakukan penyesuaian terhadap sistem manajemen mereka untuk memastikan mereka mematuhi prinsip dan kriteria tersebut dan kemudian mereka akan mendaftarkan diri kepada auditor independen yang akan *review* kinerja pengelola hutan sesuai standar. FSC juga memiliki prosedur yang tegas yang dirancang untuk menjamin kenetralan auditor. Auditor hanya bisa mendapat akreditasi untuk melaksanakan audit FSC jika mereka sudah memiliki sertifikat sesuai standar audit internasional dan

telah disetujui oleh organisasi khusus yang telah mapan yang meneliti bahwa auditor telah mengembangkan prosedur penilaian dengan baik.²⁶

Standar FSC tampaknya memiliki ketentuan yang kuat yang dirancang untuk mengharuskan penghormatan terhadap hak adat dari masyarakat adat terhadap tanah dan sumber daya mereka. Standar itu secara tegas menuntut bahwa perusahaan hanya bisa beroperasi di tanah masyarakat adat bila tunduk pada 'persetujuan atas dasar informasi dan tanpa paksaan' dari mereka. Dengan demikian auditor dengan akreditasi FSC yang berasal dari pihak ke tiga dituntut untuk bertanggung jawab bahwa audit telah dilakukan sesuai dengan persyaratan yang ada, yang berarti bahwa mereka harus menilai apakah hak masyarakat atas tanah dan sumber daya telah diakui oleh perusahaan, dan apakah lembaga-lembaga masyarakat adat telah sepatutnya mendapat konsultasi dan mendapat informasi tentang rencana perusahaan, serta apakah persetujuan untuk beroperasi telah benar-benar diberikan oleh penduduk yang terkena dampak secara bebas dari tekanan dan paksaan.

Di Indonesia, sulit bagi perusahaan untuk memenuhi standar tersebut dan apalagi bagi masyarakat adat untuk mendesak agar perusahaan menerapkan standar tersebut. Hingga belum lama ini Pemerintah menolak perlunya konsep masyarakat adat diterapkan di Indonesia. Hak masyarakat untuk diatur oleh hukum adat dalam masalah tanah kurang diakui oleh hukum Indonesia. Di bawah hukum Kehutanan Negara, hak mereka di wilayah yang dinyatakan sebagai 'hutan' bahkan lebih lemah lagi. Lembaga adat mereka, sampai saat ini, diingkari dan digantikan dengan sistem yang memperdayakan dari pemerintah berseragam yang menempatkan orang-orang yang ditunjuk Pemerintah untuk menjalankan (pemerintahan) desa, kecamatan dan kabupaten. Meskipun dengan berjalannya reformasi lembaga-lembaga adat kini bisa dihidupkan lagi di tingkat desa dan kecamatan, hal itu terjadi di beberapa tempat saja. (namun demikian, kini sudah menjadi biasa bagi penyelenggara pemerintahan lokal untuk dipilih daripada ditunjuk.) Realitas hukum dan administratif tersebut menjadi hambatan serius bagi masyarakat untuk berusaha mengartikulasikan pendapat dan prioritas mereka sendiri.

Kendala selanjutnya dalam FPIC datang dari cara pembagian konsesi-konsesi hak penebangan hutan di Indonesia. Wilayah-wilayah yang telah diklasifikasikan sebagai 'hutan' harus tunduk kepada peraturan departemen kehutanan dan kemudian digolongkan sebagai 'hutan produksi' tanpa konsultasi dengan komunitas lokal. Prosedur hukum yang disyaratkan untuk berkonsultasi dengan masyarakat sebelum 'hutan-hutan' ditetapkan secara resmi – prosedur yang diperkenalkan di era kolonial untuk menjamin bahwa area yang tunduk pada hak adat tidak dimasukkan sebagai hutan Negara – telah diterapkan pada sejumlah kecil area hutan tetapi Pemerintah bergeming melanjutkan membagikan konsesi dalam hutan-hutan yang belum ditetapkan. Kebanyakan konsesi hutan skala besar diberikan selama pemerintahan diktator Soeharto lewat departemen yang berkedudukan di Jakarta tanpa konsultasi apapun dengan masyarakat lokal. Alih-alih mengakui hak masyarakat adat, perusahaan diharapkan melakukan pengembangan masyarakat sebagai bagian dari rencana penebangan hutan mereka.²⁷

²⁶ Saat ini FSC tengah memperkuat prosedur mereka untuk akreditasi auditor menindaklanjuti sejumlah keluhan bahwa auditor mengembangkan hubungan yang terlalu dekat dengan perusahaan yang mereka nilai, sebab mereka mendapat bayaran dari perusahaan untuk melakukan audit (lihat Simon Counsell, 2003, *Trading in Credibility*, Rainforest Foundation, London). Meski begitu kemajuan ini tampaknya tidak menyurutkan anggapan bahwa auditor akreditasi FSC dan perusahaan penebangan menikmati hubungan yang menyenangkan.

²⁷ Untuk lengkapnya lihat Marcus Colchester, Martua Sirait and Boedhi Wijardjo (2003) *The Application of FSC Principles 2& 3 in Indonesia: Obstacles and Possibilities*. WALHI and AMAN, Jakarta; Arnolodo Contreras-Hermosilla and Chip Fay, 2005, *Strengthening Forest Management in Indonesia through Land Tenure Reform: Issues and Framework for Action*, Forest Trends, World Bank and ICRAF, Bogor and Washington DC.

Kasus yang menggambarkan beberapa tantangan itu berasal dari sekitar hulu Sungai Mahakam di Kalimantan Timur, Indonesia, dimana sebuah perusahaan yang terdaftar di Jakarta, PT Sumalindo Lestari Jaya, menjalankan salah satu dari empat perusahaan penebangan hutan yang dikenal sebagai SLJ II. SLJ II memperoleh penghargaan sertifikat FSC di tahun 2006 dari SmatWood, kepanjangan tangan sertifikasi hutan dari Rainforest Alliance yang berkedudukan di New York, (mendapat pula sertifikat pelengkap yang dikeluarkan oleh Joint Certification Protocol dari badan sertifikasi Indonesia, PT Mutuagung Lestari, dibawah naungan skema sertifikasi Lembaga Ekolabel nasional Indonesia).²⁸

Sumalindo Lestari Jaya (SLJ) adalah perusahaan besar dengan empat konsesi penebangan hutan aktif, area tambahan untuk hutan tanaman, pabrik kayu lapis dan fasilitas untuk memproduksi papan fiber kepadatan sedang atau *medium-density fiberboard* (MDF). Perusahaan itu 75% dimiliki oleh PT Sumber Graha Sejahtera, yang merupakan bagian dari konglomerat pembuat kayu lapis utama, Hasko Group, yang punya ikatan kuat dengan angkatan bersenjata Indonesia. Kepemilikan SLJ yang 25% lainnya dibagi antara PT Barito Pasific, perusahaan kayu besar lain, dan masyarakat umum.

Konsesi SLJ II terletak di 'Jantung Kalimantan' dan menerabas batas air dari kabupaten Kutai Barat di hulu anak anak sungai Mahakam hingga ke kabupaten Malinau. Selama beberapa tahun, SLJ terus berusaha meningkatkan standar manajemen hutannya untuk memenuhi permintaan dari pasar AS, khususnya The Home Depot, untuk kayu-kayu bersertifikat, dengan fokus pada empat konsesi terbesar mereka, konsesi yang disebut SLJ II, yang mulai berjalan pada tahun 1991. Konsesi seluas 270.000 hektar saat ini tengah digarap dari ujung selatan dekat sungai Mahakam di kabupaten Kutai Barat, dari tempat penumpukan kayu dekat dengan komunitas Long Bagun, namun sebagian besar konsesi membentang hingga daerah hulu sungai Kayan di kabupaten Malinau, menjangkau hampir ke perbatasan dengan Malaysia. Dengan meningkatnya penebangan kayu, SLJ merencanakan memperluas jaringan jalan untuk pengusaha kayunya ke arah utara melintasi batas air hingga ke bagian utama dari konsesinya di Malinau.

Di SLJ II, Sumalindo telah menggunakan teknik inventarisasi kayu berteknologi tinggi, menggolongkan konsesi mereka untuk High Conservation Value Forests dan menerapkan penebangan kayu dengan dampak yang dikurangi, sebagai bagian dari upaya yang terkoordinasi oleh The Nature Conservancy (TNC) dan WWF-Indonesia, terutama didanai oleh USAID dan The Home Depot. Sistem tersebut juga dirancang untuk melengkapi program kerja sama antara TNC dan perusahaan kayu skala besar yang ada, dengan tujuan mempromosikan tanggung jawab terhadap hutan dengan membangun insentif pasar demi praktik yang baik.

Kayu lapis SLJ dan pabrik pengolahan papan fiber kepadatan sedang di Samarinda menggunakan kayu dari sejumlah konsesi, karenanya pengembangan teknik untuk membedakan antara kayu SLJ II dan kayu lainnya penting untuk keberhasilan manajemen lestari dan upaya pemasaran. Sampai saat ini, TNC dan SLJ, dengan bantuan teknik dari SGS dan URS, telah melakukan percobaan dengan memberi *barcode* untuk membantu melacak kayu. Idenya adalah bahwa *barcode* dapat di rekatkan di atas kayu ketika pohon ditebang, dilacak dengan alat pembaca barcode sepanjang 'rantai pemasaran', diterapkan hanya pada produk yang dihasilkan dari kayu-kayu ini di pabrik pengolahan, dan membuat kayu dapat dilacak dengan aman mulai tunggak kayu sampai di negara pengimpornya, AS.

Di bulan Januari 2005, pemerhati kehutanan lokal di Kalimantan, Kelompok Kerja Hutan Kalimantan (Pokja Hutan Kaltim – EKWGF), yang punya hubungan dengan komunitas lokal di

²⁸ Sertifikat FSC terdaftar seperti telah dikeluarkan pada Januari 2006 dan berlaku hingga Januari 2011 menurut website FSC: <http://81.201.103.160/PS/VController.aspx?Path=5e8cddf3-9b09-46c6-8b11-2fbdad9e2d71&NoLayout=true>

tepiian sungai Mahakam, menduga keras bahwa kayu dari luar konsesi SLJ II disusup-campurkan melalui tempat penumpukan kayu dan mendapat tanda barcode secara tidak wajar. Sementara dalam laporan auditnya SmartWood mencatat bagaimana mereka secara berhati-hati meneliti permasalahan ini dan meyakinkan bahwa prosedur pelacakan kayu kini telah diterapkan sebagaimana mestinya, EKWGF menegaskan bahwa pencampuran kayu masih terjadi.

Secara umum, persaingan antara perusahaan penebangan kayu dan perkebunan kayu untuk memegang kendali lahan-lahan hutan Kalimantan telah terjadi dengan relatif sedikit penghormatan terhadap hak dan prioritas masyarakat adat yang merupakan pemilik yang paling berhak terhadap hutan-hutan tersebut. Akan tetapi, keseluruhan konsesi SLJ II berada di dalam wilayah tradisional adat Bornean, yang kini biasa disebut Dayak. Mereka yang tinggal di selatan area konsesi yang kini menjadi penduduk dekat Long Bagun, dulu biasa dikenal sebagai orang Long Glat, sementara di utara adalah orang-orang Kenyah dan Punan, yang telah tinggal di hutan-hutan sekitar hulu sungai sejak awal catatan sejarah,²⁹ tetapi kini menjadi penghuni di lima desa— yang saat ini hanya dapat diakses dengan naik perahu seminggu lamanya atau dengan penerbangan misionari – antara tahun 1950-an dan 2002.

Prinsip dan Kriteria FSC mensyaratkan bahwa operasi kehutanan harus legal, mengakui dan menghormati hak hukum dan hak adat dari masyarakat adat dan hanya dilaksanakan dengan persetujuan masyarakat adat yang tanpa paksaan berdasarkan informasi awal. Gambaran rinci dalam audit SmartWood terhadap SLJ II menunjukkan bahwa perusahaan masih harus menempuh jalan panjang sebelum bisa dikatakan sepenuhnya memenuhi kondisi tersebut.

Secara umum kebanyakan operasi penebangan kayu di Indonesia, batasan-batasan dari 'Area Hutan Negara' dimana konsesi telah diberikan sebelum di survei, disetujui dan disahkan sebagaimana mestinya. Hal ini penting sebab proses penentuan batas-batas adalah merupakan cara utama bagi Pemerintah untuk meneliti bahwa konsesi kehutanan yang diajukan tidak tumpang tindih dengan tanah-tanah masyarakat. Dalam kasus SLJ II, sejauh ini hanya sebagian kecil dari batas-batas konsesi yang telah disahkan, yang secara teknis membuat konsesi ini ilegal. Namun, SmartWood, telah memutuskan bahwa perusahaan telah melakukan upaya terbaik untuk mendesak Pemerintah untuk mengatur batas-batas tersebut dan telah memberikan sertifikat dengan syarat bahwa perusahaan terus menggunakan upaya terbaik mereka untuk memecahkan permasalahan ini.

Demikian pula, alih-alih menunggu SLJ II memenuhi persyaratan FSC lainnya, auditor justru memutuskan memberi sertifikat pada perusahaan sepanjang, dalam jangka waktu enam bulan sampai dua tahun mendatang, perusahaan menyelesaikan kesepakatan tentang persetujuan tanpa paksaan atas dasar informasi dengan masyarakat – termasuk menyempurnakan peta wilayah masyarakat, menyetujui area tetap milik masyarakat, menegosiasikan kesepakatan tentang ketenagakerjaan dan kompensasi atas penggunaan pengetahuan tradisional dan menyetujui metode penyelesaian konflik.³⁰ Penilaian operasi perusahaan kedua yang dilakukan bulan September 2006 memastikan bahwa perusahaan masih harus mencapai kemajuan dalam persoalan ini dalam periode perpanjangan 18 bulan yang masih tersisa yang disetujui oleh badan sertifikasi agar perusahaan ini

²⁹ Carl Lumholtz, 1920, *Through Central Borneo: an account of two years' travel in the land of the head-hunters between the years 1913 and 1917*. Oxford University Press, Singapore.

³⁰ Smartwood, 2006a, Forest Management Public Summary for PT Sumalindo Lestari Jaya II, 5 Januari 2006, <http://www.rainforest-alliance.org/programs/forestry/smartwood/public-summary-reports.html#indonesia>

dapat mempertahankan sertifikatnya,³¹ namun juga mendokumentasikan kemajuan dalam memetakan tanah-tanah masyarakat lebih lanjut dan menyepakati batas-batas.³²

Tepat sebelum SLJ II memperoleh sertifikatnya dari SmartWood, Forest Peoples Programme memberikan sejumlah dana kepada EKWGF untuk melakukan kajian independen tentang sejauh mana negosiasi antara masyarakat yang terkena dampak dan SLJ II dapat benar-benar digambarkan telah didasarkan atas penghormatan terhadap prinsip Persetujuan Tanpa Paksaan atas dasar Informasi Awal. Tim peneliti, yang terdiri dari masyarakat Dayak yang tinggal di hilir Mahakam, mampu mengunjungi komunitas Long Bagun yang tinggal di dekat tempat penumpukan kayu di kabupaten Kutai Barat. Tim menemukan bahwa anggota masyarakat mempunyai pandangan yang berbeda-beda tentang operasi penebangan kayu namun enggan untuk menentang operator yang kuat karena lemahnya hak mereka di dalam hukum, pengakuan pemerintah lokal terhadap perusahaan, dan kurangnya akses mereka pada pekerjaan alternatif atau cara lain memperoleh pendapatan. Tim tidak dapat mengunjungi komunitas lain dalam area konsesi sebab akses kendaraan sepanjang jalanan pengangkutan kayu ke area tersebut dikuasai oleh perusahaan dan tim ragu untuk menjangkau area tersebut dengan perahu sebab kehadiran mereka telah menimbulkan masalah dan bahkan perselisihan di desa-desa.³³

Audit SmartWood dilaksanakan bulan Januari 2006 dan pandangan EKWGF menyepakati bahwa SLJ II belum sepenuhnya memenuhi persyaratan FSC, bahwa perusahaan mengakui dan menghormati hak hukum dan adat dari masyarakat adat dan hanya melakukan penebangan kayu di tanah adat dengan persetujuan dari penduduk yang berdasar informasi dan tanpa paksaan. Selama bulan Januari 2006 audit SmartWood mencatat bahwa perusahaan mengakui bahwa 'masyarakat masih memiliki persoalan mengenai tanah tradisional yang tengah dibicarakan' dan menuntut dalam satu tahun perusahaan, pemerintah lokal dan masyarakat menyepakati strategi untuk 'menetapkan kepemilikan yang stabil dan diakui dalam konsesi SLJ II' dan menunjukkan 'implementasi yang nyata' dalam waktu dua tahun. Audit bulan September 2006 mencatat bahwa 'pemetaan partisipatif' telah dilakukan oleh Brigade Terrestrial Angkatan Darat dan berdasarkan pemetaan tersebut kompensasi akan diberikan kepada masyarakat, sementara rinciannya masih akan disepakati. Namun, tim audit bulan September, menerima bahwa peta-peta yang dihasilkan telah diterima oleh masyarakat, seperti yang diwakili oleh kepala desa setempat, dan terlebih lagi oleh para pemimpin adat Sungai Boh. Informasi ini ternyata berasal dari perusahaan yang dilengkapi wawancara dengan dua kepala desa di komunitas tunggal Mahak Baru yang dikunjungi selama satu hari: 27 September 2006.³⁴

Sertifikat FSC yang kontroversial lainnya dari Indonesia menunjukkan pertentangan yang serupa antara penilaian yang dibuat oleh FPP dan mitra dan yang dilakukan oleh auditor adalah konsesi PT Intracawood yang meliputi wilayah kabupaten Malinau dan Bulungan di Kalimantan Timur. Penelitian tentang PT Intracawood yang dilakukan oleh FPP untuk organisasi adat nasional, AMAN, dan WALHI (Friends of the Earth–Indonesia) di tahun 2003 menyimpulkan bahwa perusahaan tidak mengakui hak atas tanah adat, tidak melaksanakan negosiasi dengan perusahaan, dan terlibat perselisihan dengan beberapa komunitas, khususnya Rian dan Sekatak, tentang akses menuju tanah mereka. Para pemimpin masyarakat yang menentang operasi perusahaan di tanah masyarakat telah

³¹ Smartwood, 2006b, Forest Management 2006 CAR verification audit report for PT Sumalindo Lestari Jaya in Samarinda, Kalimantan Timur, September 2006, at pages 11-13. <http://www.rainforest-alliance.org/programs/forestry/smartwood/public-summary-reports.html#indonesia>

³² Smartwood 2006b:9.

³³ Yoga Sofyar, Pius Nyompe, Faisal Kairupan, Sigit Wibowo, Didin Suryadin and Carolus Tuah, 2006, *'Habis Manis Sepah di Buang' Melihat Keberadaan Kesepakatan Dini Tanpa Paksaan, Antara Sumalindo dan Masyarakat Long Bagun, Kutai Barat, Kalimantan Timur*. Laporan Studi Kasus, Pokja Hutan 2005-2006, ms.

³⁴ Smartwood 2006b:3-4.

ditahan dan dipenjara.³⁵ Namun demikian, pada bulan April 2006, SmartWood mengeluarkan sertifikat FSC untuk operasi perusahaan.³⁶

Dalam dokumen publik yang berkaitan dengan sertifikat ini, SmartWood menegaskan bahwa masih terjadi perselisihan dalam masyarakat namun dilaporkan bahwa 'sepanjang tahun 2002 dan 2003, Intracawood telah menyelesaikan perselisihan tersebut melalui kesepakatan yang baik yang tampaknya dicapai tanpa adanya tekanan apapun. Menurut laporan tangan pertama dari berbagai kalangan anggota masyarakat, komunitas Rian dan Sekatak telah setuju tentang jumlah dan bentuk kompensasi yang mereka minta yang didasarkan atas kesepakatan sukarela'. Selanjutnya, laporan itu mencatat bahwa meskipun mekanisme mengakhiri perselisihan telah dibangun 'mekanisme itu dikembangkan oleh Intracawood, dan akan memerlukan keterlibatan dan umpan balik yang lebih besar lagi dari masyarakat untuk membuatnya benar-benar menjadi proses resolusi yang timbal balik.' Meskipun menyadari bahwa Intracawood tidak memiliki wewenang untuk secara resmi mengakui status hukum dari klaim masyarakat, Intracawood menyatakan bahwa dirinya telah mencapai kesepakatan dengan masyarakat tentang pembayaran kompensasi yang lebih dulu dibayarkan pada setiap tahun penebangan. SmartWood mencatat bahwa 'ini bukanlah proses yang sempurna'.³⁷ Selanjutnya, tuntutan atas kerusakan kuburan Punan dikatakan telah diselesaikan dengan konsensus adat atau musyawarah.³⁸ Meskipun mengakui bahwa Intracawood belum sepenuhnya memenuhi Prinsip dan Kriteria FSC 2 dan 3, Smartwood memutuskan untuk mengeluarkan sertifikat di bulan April 2006 dengan persyaratan bahwa selama dua tahun mendatang Intracawood akan melaksanakan konsultasi lebih lanjut dengan masyarakat dan memulai pengaturan kontrak dengan mereka.³⁹

Di satu sisi dapat diperdebatkan bahwa keberadaan Prinsip FSC dan hasil pemantauan operasi perusahaan oleh LSM dan auditor bermuara pada semakin kuatnya posisi tawar masyarakat daripada sebelumnya dan mereka mendapat manfaat lebih dari penebangan kayu daripada yang mereka biasa peroleh. Di sisi lain, kurangnya pengakuan formal terhadap hak penduduk atas tanah dan hutan serta kurangnya persetujuan tentang institusi mana yang harus mewakili mereka dalam negosiasi dengan perusahaan menyebabkan masyarakat tidak dapat masuk ke dalam diskusi dengan perusahaan penebangan dengan posisi yang kuat. Sementara adopsi sukarela standar FSC tentang 'persetujuan dengan informasi tanpa paksaan' dimaksudkan untuk menyetarakan arena bermain antara masyarakat dan perusahaan penebangan, pada kenyataannya, perusahaan tampaknya tidak menerima bahwa masyarakat punya hak untuk berkata 'tidak' terhadap penebangan kayu di tanah mereka dan hanya setuju bahwa pembagian keuntungan harus dinegosiasikan sesuai klaim mereka atas tanah mereka. Perusahaan memasuki arena negosiasi dengan posisi yang kuat karena, selagi mereka menikmati pengakuan resmi atas konsesi penebangan kayu mereka, masyarakat tidak menikmati pengakuan resmi terhadap hak atas tanah mereka. Masyarakat kemudian terpaksa harus menerima apa yang mereka kira bisa mereka dapatkan dalam situasi ini. Sayangnya proses verifikasi justru menjadi melemahkan daripada menguatkan posisi tawar masyarakat sebab badan sertifikasi tidak menunda sertifikat bagi lokasi di mana 'persetujuan dengan informasi tanpa paksaan' belum dapat dicapai. Malahan, sertifikat justru diserahkan dan perusahaan diberi kelonggaran waktu untuk perlahan-lahan menyelesaikan masalah perselisihan dan negosiasi dengan para pemimpin desa.

³⁵ Colchester, Sirait and Budiardjo 2003:202-218.

³⁶ Sertifikat dinyatakan berlaku mulai April 2006 hingga April 2011 lihat: <http://81.201.103.160/PS/VController.aspx?Path=5e8cddf3-9b09-46c6-8b11-2fbdad9e2d71&NoLayout=true>

³⁷ Smartwood, 2006c, Smartwood Certification Assessment Report untuk PT Intracawood Manufacturing, Kalimantan Timur, Indonesia pada halaman 16. <http://www.rainforest-alliance.org/programs/forestry/smartwood/public-summary-reports.html#indonesia>

³⁸ Ibid: 36-37.

³⁹ Ibid: 49-50.

6 Menuju Kesimpulan

Hak masyarakat adat untuk memberikan Persetujuan Tanpa Paksaan Atas Dasar Informasi Awal bukan merupakan hak yang berdiri bebas yang bisa dipakai sebagai obat mujarab atas masalah yang dihadapi masyarakat adat. Hak ini merupakan ekspresi hak masyarakat adat untuk menentukan nasib sendiri, terkait erat dengan hak atas tanah dan wilayah mereka dan untuk mengatur diri sendiri berdasarkan prioritas, adat dan sistem pengambilan keputusan masyarakat adat. Bagaimanapun, konsep ini bergema di kalangan masyarakat adat dimana-mana. Kekuatan konsep ini adalah bahwa ia menyiratkan interaksi dua arah antara masyarakat adat dan kepentingan dari luar, dimana masyarakat adat mempunyai hak untuk memberi atau tidak memberi persetujuan – untuk berkata ‘ya’ atau ‘tidak’ – dan dapat mengambil keputusan tersebut berdasarkan hukum adat mereka sendiri yang diartikulasikan melalui wakil yang mereka pilih sendiri.

Fakta bahwa hak untuk FPIC mungkin tidak diakui secara tegas dalam hukum nasional seharusnya tidak mencegah masyarakat adat menuntut penghormatan atas hak mereka. Meskipun pengakuan hak masyarakat adat dalam konstitusi, hukum dan peraturan nasional, secara keseluruhan, bisa diterima, pengalaman di Filipina mengungkapkan bagaimana pengakuan seperti ini dapat menciptakan kerentanan baru. Masyarakat adat memahami hak mereka untuk FPIC berakar dari penggunaan hukum adat. Seharusnya itu merupakan proses berulang-ulang dari transaksi antar budaya. Meski demikian, di Filipina, FPIC telah direduksi menjadi penerapan hukum positif yang formal dan cenderung birokratis, di mana masyarakat diminta untuk menyerahkan hak mereka atas tanah dan sumber daya. Proses yang diterapkan berdasarkan dengan seperangkat peraturan yang terlalu kaku adalah tidak bersifat berulang-ulang maupun bersumber dari hukum adat dan sistem pengambilan keputusan.

Studi kasus dan lokakarya juga menunjukkan bahwa disamping upaya untuk mendesak pengakuan atas hak FPIC, masyarakat menghadapi masalah serius dalam berhubungan dengan badan-badan pemerintah dan perusahaan. Letak permasalahan ini sedikit banyak menakutkan dan bahkan meruntuhkan moral dan bahkan menimbulkan pertanyaan tentang apakah desakan terhadap hak FPIC akan menemui jalan buntu. Akan tetapi, ternyata kelemahan tersebut tidak melekat dalam konsep FPIC itu sendiri tapi merupakan bagian dari pengalaman umum masyarakat adat dimana-mana. Persoalan pengingkaran terhadap hak atas tanah, keputusan dengan paksaan, manipulasi kepemimpinan adat, penyuaipan, korupsi, mendirikan organisasi palsu dan pemimpin gadungan, dan pemalsuan dokumen adalah masalah yang tersebar luas yang dialami masyarakat adat terlepas dari penghormatan terhadap hak FPIC itu ada atau tidak. Faktanya, ini bukanlah ‘persoalan FPIC’ tetapi ‘persoalan karena tidak adanya FPIC’. Permasalahan itu, bagaimanapun, menjadi tantangan penting untuk dipecahkan masyarakat adat jika keputusan berdasarkan FPIC yang sejati akan dicapai.

Tantangan yang sama pentingnya bagi masyarakat adat dalam upaya mereka menggunakan hak FPIC mereka adalah memastikan bahwa sistem pengambilan keputusan mereka benar-benar berdasarkan keterwakilan dan dilaksanakan secara inklusif dan bertanggung jawab kepada anggota masyarakat. Pendapat yang menentukan tentang siapa yang harus mewakili masyarakat merupakan persoalan berulang dalam dunia masyarakat adat yang telah bergelut untuk mengakomodasi ‘Kapten’ dan ‘dewan desa’ (mis. Guyana), ‘kepala suku’ (mis. Suriname), pemerintahan suku (mis. AS), ‘dewan kelompok, (mis. Kanada), ‘Gram Sabha’ (mis. India), ‘Dewan Tetua’ (mis. Filipina), ‘kepala desa’ (mis. Indonesia) dan sebagainya. Sering kali hasilnya adalah masyarakat memiliki sistem ganda atau bahkan banyak sistem pengambilan keputusan dengan sistem adat berfungsi paralel dengan sistem yang dipaksakan. Tetapi, meskipun dipaksakan, dalam beberapa kasus masyarakat adat dapat menjadikan lembaga baru ini milik mereka sendiri dan mengubah bentuknya agar sesuai dengan pilihan dan adat mereka. Keberagaman lembaga yang diciptakan oleh sejarah intervensi ini dapat menguatkan sekaligus melemahkan, baik memaksa pihak luar untuk

Menjadikan FPIC Berjalan: Tantangan dan Peluang bagi Masyarakat Adat

mengakomodasi realitas lokal dan mendorong suara lokal, atau memberi peluang mereka menggunakan taktik 'divide-and-rule' (pecah-belah dan kendalikan).

Selama lokakarya di Cibodas, peserta adat mengusulkan serangkaian aksi untuk membantu menjamin keluaran yang berhasil dalam berhubungan dengan pihak luar berdasarkan pada pelaksanaan hak FPIC mereka. Yang paling utama dari daftar panjang meliputi:

- Membangun kesadaran masyarakat melalui pelatihan hak asasi manusia, hukum, pilihan pembangunan dan pengelolaan lingkungan
- Melakukan penilaian partisipatif terhadap pemanfaatan adat akan sumber daya melalui pemetaan dan dokumentasi
- Meninjau ulang sistem pengambilan keputusan dan menajaki akuntabilitas, pelibatan masyarakat dan kapasitas mereka
- Membangun kepemimpinan, penilaian dan menghadapi perpecahan internal dan menggalang konsensus masyarakat
- Memastikan keterlibatan perempuan dan remaja dalam diskusi warga dan dalam pengambilan keputusan
- Membentuk tim negosiasi yang luas dan membuat mereka senantiasa bertanggung jawab terhadap masyarakat
- Menghindari 'budaya kompensasi' dan menegaskan adanya pilihan 'tidak' dalam setiap tahap negosiasi
- Mencermati maksud, pendanaan, rekam jejak, kebijakan dan proses pengambilan keputusan dari perusahaan (atau badan eksternal lainnya)
- Menyebarkan informasi ke seluruh masyarakat adat
- Membuat uraian sederhana tentang prosedur FPIC agar dapat digunakan masyarakat
- Mengembangkan 'protokol' contoh untuk interaksi dengan pihak luar berbasis FPIC
- Menuntut penggunaan sistem pengambilan keputusan dan perwakilan yang mereka miliki sendiri dan menggunakan bahasa lokal mereka sendiri
- Menolak negosiasi hingga masyarakat puas karena informasi telah disampaikan secara lengkap
- Meminta proses berulang-ulang tentang FPIC (sehingga menghindarkan inisiatif ini terambil dari masyarakat melalui proses kesepakatan sekali jadi)
- Meminta penuntasan Penjajakan Dampak Sosial dan Lingkungan sebelum melakukan negosiasi dan menerima proyek
- Masyarakat mengembangkan sendiri indikator dampak
- Membentuk badan monitoring independen murni untuk menjamin terpenuhinya proses dan kesepakatan yang semestinya

Menjadikan FPIC Berjalan: Tantangan dan Peluang bagi Masyarakat Adat

Yang paling penting mungkin, adalah pertemuan itui berkesimpulan bahwa FPIC tidak boleh dianggap sebagai satu-satunya pertahanan bagi tanah dan mata pencaharian. Masyarakat adat perlu mempertahankan hak mereka dalam banyak cara dan pada berbagai *fora* secara simultan jika ingin hal tersebut berhasil.

Meski prinsip dasar bahwa orang harus merdeka untuk memilih cara mereka diatur dan apa yang akan terjadi di tanah mereka sudah setua dan bahkan mungkin lebih tua dari sejarah, konsep Persetujuan Tanpa Paksaan atas dasar Informasi Awal lebih merupakan ekspresi masa kini.

Laporan tentang 'pekerjaan yang tengah berlangsung' ini menyarikan sejumlah pengalaman masyarakat adat dalam penerapan prinsip FPIC di Suriname, Guyana, Peninsular Malaysia, Peru, Indonesia, Papua New Guinea dan Filipina



**Forest Peoples
Programme**

**1c Fosseyway Business Centre, Stratford Road,
Moreton-in-Marsh GL56 9NQ, England
tel : +44 (0)1608 652893 fax: +44 (0)1608 652878
info@forestpeoples.org www.forestpeoples.org**