

MENGINTEGRASIKAN *FREE, PRIOR AND INFORMED CONSENT (FPIC)* DALAM RUU MASYARAKAT ADAT



Sumber: siapsiaga.or.id

Pesan Kunci

- FPIC (*Free, Prior and Informed Consent*) merupakan hak asasi masyarakat adat yang telah diakui dalam hukum internasional dan sejumlah ketentuan di dalam UUD 1945, tetapi belum diatur secara utuh dalam RUU Masyarakat Adat. Akibatnya, persetujuan masyarakat adat belum menjadi syarat yang mengikat dalam pengambilan keputusan pembangunan di wilayah adat.
- Ketiadaan pengaturan FPIC yang kuat menyebabkan masyarakat adat tetap rentan kehilangan wilayah, menghadapi konflik agraria, dan tidak memperoleh perlindungan yang efektif dalam proses perizinan maupun pembangunan. Hal ini juga menjadi faktor yang menyebabkan konflik antara masyarakat adat dengan korporasi dan pemerintah karena ketiadaan kepastian hukum dalam mekanisme pengambilan keputusan yang partisipatif.
- RUU Masyarakat Adat perlu memperkuat pengaturan FPIC sebagai prasyarat setiap kebijakan, penataan ruang dan proyek yang berdampak pada masyarakat adat. Hal itu dilakukan melalui: (a) pengaturan FPIC yang lebih jelas dan lengkap; (b) mengintegrasikan FPIC dalam proses tata ruang dan perizinan; (c) mekanisme pengambilan keputusan berdasarkan hukum adat yang inklusif; (d) lembaga independen sebagai mediator; dan (e) mekanisme pengaduan, sanksi dan pemulihan yang efektif.

Pendahuluan

Free, Prior, and Informed Consent (FPIC) merupakan hak masyarakat adat untuk menentukan sendiri apa yang boleh terjadi di tanah, wilayah, dan sumber daya yang menjadi sandaran hidup mereka. Empat unsurnya saling melengkapi. *Free* berarti persetujuan diberikan tanpa tekanan, intimidasi, atau manipulasi. *Prior* berarti persetujuan diminta sebelum kegiatan dimulai atau izin diterbitkan. *Informed* berarti masyarakat memperoleh informasi yang lengkap, akurat, dan dapat dipahami mengenai dampak yang akan mereka tanggung. *Consent* berarti persetujuan itu sah, diambil berdasarkan mekanisme adat dan di dalamnya melekat kebebasan untuk menolak.

Akar gagasan ini dapat ditelusuri ke prinsip *informed consent* dalam dunia kedokteran. Seorang pasien berhak mengetahui risiko sebuah tindakan medis dan berhak menolaknya, karena yang dipertaruhkan adalah tubuhnya sendiri. Dengan logika yang sama, masyarakat adat berhak memahami dan memutuskan setiap rencana yang menyentuh ruang hidup kolektif mereka. Hal ini didasarkan pada suatu pandangan bahwa wilayah dan sumber daya alam merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kehidupan masyarakat adat. Alam merupakan bagian integral dari tubuh masyarakat adat itu sendiri, sehingga setiap tindakan yang dapat mengganggu keseimbangan alam, juga mengganggu kelangsungan keberadaan generasi masyarakat adat.

Pengintegrasian FPIC dalam sistem hukum Indonesia memiliki sejumlah urgensi. Pengintegrasian FPIC merupakan wujud nyata perlindungan hak dan keberadaan masyarakat adat, mencegah terjadinya perampasan wilayah adat dan meredam konflik agraria yang selama ini menjadi sumber kekerasan berulang. Ia juga menata ulang relasi kuasa yang timpang antara negara dan korporasi di satu sisi dengan komunitas di sisi lain, mendorong akuntabilitas pemerintah dalam pengambilan keputusan, serta memperkuat kewajiban hukum pemerintah yang lahir dari konstitusi maupun komitmen internasional. Kebutuhan ini kian mendesak ketika ekspansi Proyek Strategis Nasional terus memperluas tekanan terhadap wilayah-wilayah adat tanpa instrumen persetujuan yang memadai.

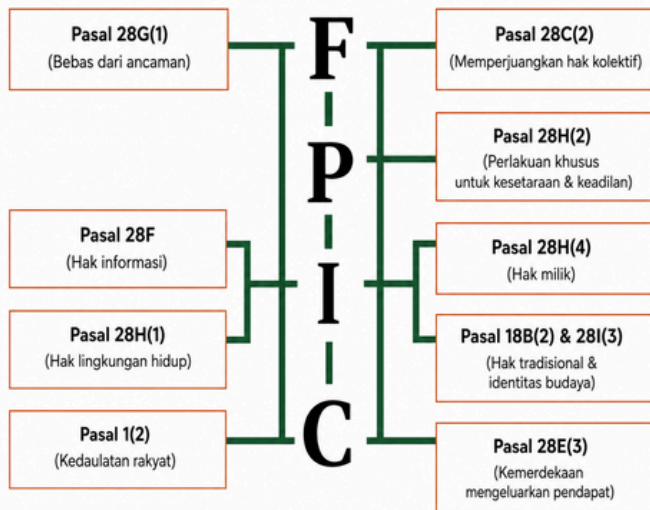
Landasan Normatif: Hukum Internasional dan Konstitusi

Pada tataran internasional, FPIC bukan merupakan hal yang baru. Konvensi ILO No. 169 Tahun 1989 mewajibkan konsultasi sebelum tindakan legislatif atau administratif yang berdampak pada masyarakat adat (Pasal 6), sebelum eksploitasi sumber daya alam di wilayah mereka (Pasal 15), dan melarang relokasi tanpa persetujuan yang bebas dan terinformasi dari masyarakat adat (Pasal 16). Meski Indonesia belum meratifikasi konvensi ini, namun ia menjadi dasar pengembangan regulasi FPIC lebih lanjut dalam hukum internasional. Antara lain, Deklarasi PBB tentang Hak-Hak Masyarakat Adat (UNDRIP) tahun 2007 yang secara khusus mengakui FPIC. Dalam hal ini, UNDRIP mewajibkan adanya FPIC untuk relokasi (Pasal 10), tindakan yang menyentuh budaya (Pasal 11 ayat 2), kebijakan yang memengaruhi mereka (Pasal 19), restitusi (Pasal 28), penyimpanan limbah berbahaya (Pasal 29 ayat 2), dan proyek yang memanfaatkan sumber daya (Pasal 32 ayat 2). Pemerintah Indonesia merupakan salah satu negara yang menyetujui UNDRIP dan oleh karenanya terikat secara politik dan moral terhadap deklarasi ini. Selain itu, Indonesia juga sejatinya telah meratifikasi konsep serupa FPIC pada konteks keanekaragaman hayati melalui Konvensi Keanekaragaman Hayati 1992 (UU No. 5/1994) beserta Protokol Nagoya (UU No. 11/2013), yang mewajibkan persetujuan atas dasar informasi awal (*prior, informed, consent*) untuk akses sumber daya genetik dan pengetahuan tradisional dari masyarakat adat.

Selain hukum internasional, perlindungan hak masyarakat adat dan mekanisme FPIC telah banyak berkembang pada lembaga bisnis dan keuangan. Prinsip dan kriteria RSP0 dan FSC, *Environmental and Social Standard 7* dari Bank Dunia, serta *Safeguard Policy Statement* dari *Asian Development Bank* menempatkan FPIC sebagai syarat dengan sanksi nyata, mulai dari penghentian proyek, pencabutan sertifikat, hingga penyetopan pembiayaan. Mekanisme yang dikembangkan oleh lembaga keuangan dan standar bisnis tersebut telah menjadi alternatif terhadap lemahnya kerangka hukum nasional dalam perlindungan hak masyarakat adat.

Payung Konstitusi: Pemetaan UUD 1945 terhadap FPIC

FPIC adalah wujud kedaulatan rakyat bagi masyarakat adat.



Lemahnya FPIC dalam UU Sektorial dan RUU Masyarakat Adat

Namun realitas perundang-undangan masih jauh dari prinsip-prinsip FPIC. Sebagai contoh, UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah untuk Pelaksanaan Pembangunan Demi Kepentingan Umum, selama ini telah menjadi bencana bagi masyarakat adat. Undang-undang ini memberikan legitimasi pengambilalihan tanah masyarakat adat atas nama pembangunan tanpa mekanisme FPIC. UU Pengadaan Tanah mengatur mengenai musyawarah untuk penetapan ganti kerugian. Musyawarah tersebut bukanlah mekanisme FPIC melainkan pembicaraan mengenai bentuk dan besaran ganti rugi. Jadi bukan meminta persetujuan dari masyarakat adat. Ketika warga menolak, ganti rugi tetap dapat dititipkan di pengadilan melalui konsinyasi, dan proyek terus berjalan. Selain itu, UU Perkebunan (UU No. 39/2014) melangkah lebih jauh dengan melarang penerbitan izin usaha perkebunan di atas tanah ulayat tanpa persetujuan penyerahan tanah, bahkan menyertakan sanksi pidana untuk penguasaan tidak sah. Namun sama dengan proses pengadaan tanah, orientasi dari pengaturannya adalah untuk memastikan penyerahan tanah dan imbalannya, bukan pada aspek informasi serta keputusan yang mandiri oleh masyarakat adat.

Sejauh ini, RUU Masyarakat Adat yang dipersiapkan oleh DPR (Versi 13 November 2025) juga masih belum menyediakan rumusan yang memperkuat FPIC. Di dalam RUU ini, dalam konteks hak atas pembangunan maka pemerintah mempertimbangkan pendapat masyarakat adat melalui musyawarah. Tidak ada kewajiban untuk menyampaikan informasi yang lengkap serta hak bagi masyarakat untuk membuat keputusan, melainkan fokus pengaturannya pada penerimaan kompensasi dengan berbagai bentuk yang dapat diberikan kepada masyarakat adat. Padahal, esensi dari FPIC adalah realisasi hak atas pembangunan yang memberikan dasar yang kuat bagi masyarakat adat untuk menentukan bentuk dan model pembangunan yang paling sesuai dengan kebutuhan mereka.

Padahal, dalam tataran konstitusi, unsur-unsur FPIC sebenarnya tersebar dalam berbagai ketentuan UUD 1945. Unsur Free berakar pada hak untuk bebas dari ancaman (Pasal 28G ayat 1) dan hak memperjuangkan kepentingan secara kolektif (Pasal 28C ayat 2). Unsur Prior bersandar pada perlakuan khusus untuk mencapai kesetaraan dan keadilan (Pasal 28H ayat 2). Unsur Informed dijamin oleh hak atas informasi (Pasal 28F), yaitu informasi yang berkaitan dengan hak atas lingkungan hidup yang baik (Pasal 28H ayat 1), perlindungan hak milik pribadi (Pasal 28H ayat 4), pengakuan hak tradisional (Pasal 18B ayat 2), dan perlindungan identitas budaya (Pasal 28I ayat 3). Sedangkan unsur Consent berpijak pada kedaulatan rakyat (Pasal 1 ayat 2) dan kemerdekaan menyatakan pikiran serta menyampaikan pendapat (Pasal 28E ayat 3). Jadi, UUD 1945 telah memberikan dasar yang kuat bagi FPIC namun tersebar ke dalam beberapa ketentuan yang ada di dalamnya.

Pengakuan tersebut perlu diwujudkan secara utuh dalam RUU Masyarakat Adat agar berbagai jaminan konstitusional yang selama ini tersebar tersusun dalam satu pengaturan yang utuh dan saling berkaitan. Pada titik inilah FPIC dipahami sebagai hak masyarakat adat untuk menentukan sikap atas setiap kebijakan, perizinan, maupun pemanfaatan wilayah adat yang berpengaruh terhadap ruang hidup, identitas, dan keberlangsungan kehidupan mereka.

Sementara itu, RUU Masyarakat Adat yang disusun oleh Koalisi Kawal RUU Masyarakat Adat memberikan rumusan yang lebih kuat karena mengatur mengenai keputusan masyarakat adat untuk menerima atau menolak proyek yang akan dijalankan di wilayah adatnya. Mencermati kerangka hukum yang ada, serta naskah RUU Masyarakat Adat yang sedang dibahas, dapat diidentifikasi empat kelemahan mendasar.

1. FPIC belum terintegrasi ke dalam perizinan dan tata ruang. Ia masih diperlakukan sebagai proses terpisah, padahal seharusnya menjadi prasyarat mutlak sebelum suatu proyek ekstraktif dijalankan. Tanpa itu, persetujuan masyarakat selalu datang terlambat, karena masyarakat baru ditanya setelah keputusan penting diambil di tempat lain tanpa melibatkan mereka sebagai pihak yang paling terdampak.
2. Ketidadaan jaminan pengambilan keputusan yang inklusif. Masyarakat adat pada dasarnya terdiri dari berbagai lapisan dan kelompok sosial di dalamnya yang bukan saja dapat diwakili oleh tokoh adat laki-laki. Berbagai kelompok sosial di dalam masyarakat adat, baik perempuan, pemuda, disabilitas, maupun warga miskin, harus dilibatkan secara penuh dalam pengambilan keputusan yang menyangkut hak kolektif mereka.
3. Belum ada lembaga pelaksana. Selama ini, proses yang dilakukan adalah negosiasi yang tidak berimbang antara masyarakat adat dengan korporasi dan instansi pemerintah. Suatu lembaga independen diperlukan untuk menghindari proses manipulasi. Lembaga ini pula yang melakukan verifikasi, mediasi, dan mengawasi agar proses FPIC berjalan sesuai dengan prinsip perlindungan HAM bagi masyarakat adat. Lembaga tersebut harus didukung oleh kapasitas yang memadai dan pendanaan yang cukup dari negara, sehingga hak-hak masyarakat adat terhadap proses FPIC dijalankan secara penuh.
4. Tidak ada mekanisme komplain. Sampai hari ini kerangka hukum yang tersedia tidak menyediakan mekanisme komplain dari masyarakat adat terhadap pemerintah dan korporasi yang tidak menerapkan FPIC atau melakukan manipulasi proses persetujuan yang merugikan masyarakat adat. Sehingga belum ada mekanisme yang efektif menyelesaikan keluhan masyarakat adat.

5. Definisi dampak dibatasi secara spasial berdasarkan wilayah izin. Proses konsultasi yang umumnya dijalankan pemerintah maupun pemegang izin hanya diarahkan pada komunitas yang wilayahnya beririsan dengan usulan perizinan. Dalam FPIC, proses negosiasi harus melibatkan komunitas terdampak, yang mempertimbangkan watak sumber daya di mana izin tersebut akan beroperasi. Pada sumber daya air, misalnya, representasi komunitas harus menjangkau semua komunitas yang dilalui sungai, sehingga tidak hanya dibatasi pada batas-batas izin.

Belajar dari Filipina: IPRA 1997

Filipina adalah salah satu negara yang dapat menjadi referensi dalam pengembangan regulasi terkait dengan masyarakat adat, khususnya terkait dengan pelebagaan FPIC. Pada tahun 1997, pemerintah Filipina mengundang *Indigenous Peoples Rights Act (IPRA)* yang sebagai undang-undang khusus mengenai pengakuan dan perlindungan hak masyarakat adat. IPRA mengatur FPIC sebagai bagian dari hak atas pembangunan, dan perlindungan atas eksploitasi sumber daya alam.

Pelaksanaan FPIC dilakukan oleh *National Commission on Indigenous Peoples (NCIP)*, suatu lembaga di bawah Kantor Presiden yang berwenang memfasilitasi dan memediasi sengketa terkait dengan FPIC di wilayah masyarakat adat. Prosesnya mengalir dalam lima langkah: identifikasi dan verifikasi komunitas adat, penyampaian informasi proyek secara transparan, pengambilan keputusan menurut hukum dan mekanisme adat, penyusunan Memorandum of Agreement berikut skema pembagian manfaat, dan penerbitan *Certification Precondition* oleh NCIP sebagai syarat yang harus dipenuhi sebelum proyek berjalan. Berdasarkan NCIP Administrative Order No. 3 Tahun 2012, kewajiban ini berlaku lintas sektor, dari pertambangan, kehutanan, perkebunan, infrastruktur, bendungan, relokasi, riset pengetahuan tradisional, sampai fasilitas militer.

Pembelajaran dari Filipina menunjukkan perlunya regulasi yang solid, kelembagaan yang independen sebagai mediator, mekanisme FPIC yang dijalankan sesuai prosedurnya dan melibatkan seluruh anggota masyarakat adat secara partisipatif.

Terintegrasi dengan mekanisme perizinan dan ada mekanisme komplain yang dapat ditempuh. Pemerintah dan DPR bisa menjadikan pembelajaran tersebut dalam menyusun RUU Masyarakat Adat di Indonesia.

Rekomendasi: Lima Pilar Pengintegrasian FPIC

Bertolak dari pembelajaran di atas, penyusunan RUU Masyarakat Adat di Indonesia perlu dibangun dengan mengintegrasikan lima pilar berikut.

1. Menerjemahkan FPIC secara lebih eksplisit di dalam RUU Masyarakat Adat.

Perlu memperjelas FPIC yang bukan saja pada bagian penjelasan, namun juga pada berbagai ketentuan pasal yang berkaitan dengan realisasi hak masyarakat adat, khususnya hak atas pembangunan, hak partisipasi, hak atas perlindungan sumber daya alam dan pengetahuan tradisional.

2. Mengintegrasikan FPIC dalam penyusunan tata ruang dan mekanisme perizinan untuk usaha ekstraktif di bidang sumber daya alam.

Menjadikan FPIC sebagai prasyarat mutlak dalam setiap proses perizinan berusaha dan penyusunan tata ruang wilayah yang dilakukan pada wilayah adat. Persetujuan dan kesepakatan dengan masyarakat harus mendahului terbitnya izin seperti HGU atau IUP, bukan menyusul setelahnya. Selain itu, FPIC dilakukan berdasarkan karakteristik sumber daya dan dampaknya terhadap akses masyarakat.

3. Merumuskan jaminan pengambilan keputusan yang inklusif di dalam masyarakat adat.

Mekanisme pengambilan keputusan berdasarkan mekanisme adat harus melibatkan dan memberikan perlindungan kepada perempuan, pemuda, disabilitas dan kelompok rentan lainnya agar. Dalam hal ini, lembaga adat berperan sebagai wadah musyawarah adat untuk memastikan tidak terjadi manipulasi pengambilan keputusan.

4. Melibatkan lembaga sebagai mediator independen.

Lembaga yang memfasilitasi tersebut melakukan tugasnya berlandaskan prinsip hak asasi manusia dalam memfasilitasi, memverifikasi FPIC, dan menyelesaikan sengketa dalam proses FPIC. Model kelembagaan tersebut dapat dalam bentuk suatu komisi khusus mengenai masyarakat adat seperti NCIP di Filipina, diberikan menjadi kewenangan Komnas HAM di Indonesia, atau dilakukan dengan melibatkan pemerintah daerah pada berbagai tingkatannya.

5. Menyediakan mekanisme komplain, sanksi dan pemulihan.

Pengaturan mengenai FPIC perlu dilengkapi dengan mekanisme komplain, sanksi, serta pemulihan hak masyarakat adat. Berbagai mekanisme keluhan dalam skema bisnis dan keuangan di sektor industri ekstraktif, seperti di Bank Dunia, ADB, RSPO dan FSC dapat menjadi rujukan dalam merancangnya.

Penutup

FPIC bukanlah penghambat investasi, melainkan jembatan menuju pembangunan yang menghormati martabat masyarakat adat, memberikan kesejahteraan, sekaligus melindungi hak-hak konstitusi dan pemenuhan tanggungjawab pemerintah. Mengintegrasikan FPIC ke dalam RUU Masyarakat Adat merupakan satu langkah yang sangat krusial untuk mencegah terjadinya konflik agraria yang terus berlarut tanpa penyelesaian akibat dari pengabaian hak-hak masyarakat adat. RUU Masyarakat Adat harus diarahkan untuk melakukan transformasi mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat adat di Indonesia.

SERI POLICY BRIEF ADVOKASI RUU MASYARAKAT ADAT

Dewan Redaksi:

- Dr. Yance Arizona, S.H., M.H., M.A. (PANDEKHA FH UGM/ASSLESI)
- Erasmus Cahyadi (Deputi Politik dan Hukum AMAN)
- Agung Wibowo (Perkumpulan Huma Indonesia)

Penyusun Policy Brief:

- Dr. Yance Arizona, S.H., M.H., M.A.,
- Dr. Bernadinus Steni, M.H.
- Mochamad Adli Wafi, S.H.

Tata Letak dan Desain:

Habib Ferian Fajar, S.H.

Diterbitkan atas kerjasama ASSLESI, AMAN, Perkumpulan HuMa, dan PANDEKHA FH UGM