Social Investment
Knowledge Pod

Wadah artikulasi gagasan dan riset tentang investasi sosial yang memperkuat akuntabilitas, nilai keberlanjutan, dan kolaborasi lintas sektor.

Social Investment Indonesia

Artikel No. 183, Agustus 2026

Menelanjangi Konsultasi Setengah Hati

Sebuah Resensi atas Contested Consultations in the Extractive Industries



Oleh:
Jalal
Chairperson of Advisory Board
Social Investment Indonesia
Email: jalal@socialinvestment.id

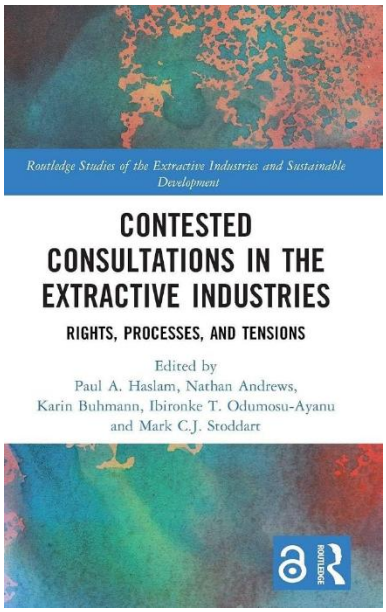
Abstrak

Artikel ini meresensi buku *Contested Consultations in the Extractive Industries* yang menyoroti kegagalan struktural praktik konsultasi publik di sektor ekstraktif global, di mana konsultasi sering kali terlambat atau sekadar formalitas. Buku tersebut mengajukan tesis bahwa konsultasi merupakan sebuah rezim yang maknanya masih terus diperebutkan oleh negara, korporasi, masyarakat adat, dan masyarakat sipil. Penulis mengapresiasi penggunaan teori rezim, perpaduan perspektif akademisi dan praktisi, serta luasnya cakupan geografis dalam buku ini. Namun, terdapat kritik atas absennya studi kasus dari Asia Tenggara, khususnya terkait tantangan hilirisasi mineral kritis dan kondisi ruang sipil yang terbatas. Kontekstualisasi untuk Indonesia memberikan lima pelajaran krusial bagi perusahaan ekstraktif: perlunya konsultasi bermakna dua arah, pengakuan masyarakat lokal sebagai pemegang hak (*rights-holders*), mekanisme persetujuan yang berkelanjutan, keterwakilan yang inklusif, serta penghormatan terhadap waktu dan konteks lokal. Artikel ini menegaskan bahwa pengabaian terhadap hak dan partisipasi masyarakat pada proyek ekstraktif hanya akan memicu konflik sosial yang berdampak merugikan di masa depan.

Kata Kunci: Konsultasi publik, industri ekstraktif, masyarakat adat, pemegang hak (*rights-holders*), hilirisasi mineral, persetujuan berkelanjutan

Di sebuah peternakan domba di Greenland Selatan, para petani harus menempuh perjalanan berjam-jam dengan perahu motor untuk menghadiri pertemuan konsultasi tentang tambang logam tanah jarang dan uranium yang akan mengubah lanskap mereka. Pertemuan itu dijadualkan tepat di musim melahirkan anak domba. Di Minas Gerais, Brasil, ratusan keluarga dibangunkan di tengah malam oleh sirene darurat, dievakuasi dari rumah

mereka tanpa penjelasan memadai tentang nasib bendungan tailing yang mengancam, lalu dipindahkan ke hunian sementara selama bertahun-tahun tanpa pernah diajak bicara tentang apa yang akan terjadi. Di wilayah Tahltan, British Columbia, sebuah perusahaan tambang telah menyelesaikan konstruksi substansial sebelum perjanjian dengan bangsa adat ditandatangani. Di Ghana, petani penggarap baru mengetahui bahwa tanah mereka telah diakuisisi untuk pertambangan ketika tim penilai datang mengukur tanaman mereka. Dan, saya yakin kita semua tahu bahwa contoh-contoh itu punya saudara yang sama di sekujur Nusantara.



Pola ini—konsultasi yang datang terlambat, persetujuan yang difabrikasi, suara yang disingkirkan—memang bukan anomali di satu dua negara. Ia adalah gejala struktural dari sebuah rezim konsultasi global yang, sebagaimana ditunjukkan buku ini, masih diperebutkan maknanya oleh setiap pihak yang terlibat.



Empat Bagian yang Kaya

Contested Consultations in the Extractive Industries: Rights, Processes, and Tensions yang terbit lewat Routledge di tahun 2026, disunting oleh lima akademisi lintas disiplin—Paul A. Haslam, Nathan Andrews, Karin Buhmann, Ibironke T. Odumosu-Ayanu, dan Mark C.J. Stoddart—merupakan buah dari lokakarya hibrida di Universitas Ottawa, September 2022, yang memertemukan para sarjana dan praktisi dari Global North maupun Global South. Dengan dua puluh bab dalam lima bagian, buku ini mengajukan tesis sentral yang berani: konsultasi pemangku kepentingan dalam industri ekstraktif harus

dipahami sebagai sebuah rezim yang belum selesai. Ia adalah sekumpulan prinsip, norma, aturan, dan prosedur pengambilan keputusan yang secara fundamental masih terus diperebutkan oleh negara, korporasi, masyarakat adat, dan organisasi masyarakat sipil.

Bagian pertama, *Understanding Contestation*, membongkar sumber-sumber kompleksitas rezim ini. Ciaran O'Faircheallaigh, dengan pengalaman tiga dekade sebagai negosiator masyarakat adat di Australia, Kanada, dan Papua Nugini, menunjukkan bagaimana hukum adat yang berakar pada hubungan holistik dengan tanah berbenturan dengan kerangka konsultasi negara yang cenderung mengadopsi standar minimal ILO Convention 169 ketimbang prinsip persetujuan berbasis UNDRIP. Surulola Eke dan rekan-rekannya mengungkap bagaimana Climate Smart Mining Initiative Bank Dunia, yang seharusnya memromosikan pertambangan berkelanjutan di Afrika, justru ditangkap oleh kepentingan korporasi transnasional. Rio Tinto dan Anglo American duduk sebagai mitra perancang, sementara komunitas terdampak di Republik Demokratik Kongo dan Republik Afrika Tengah nyaris tak memiliki ruang partisipasi formal. Stoddart dan Chen menggunakan analisis jaringan diskursus untuk membandingkan rezim konsultasi di Newfoundland, Kanada, dan Norwegia, untuk memerlihatkan bagaimana budaya korporasi dan orientasi negara-masyarakat membentuk praktik secara berbeda: perusahaan Kanada membatasi konsultasi pada kelompok adat sebagai pemegang hak hukum, sementara perusahaan Norwegia merangkul spektrum pemangku kepentingan yang jauh lebih luas.

Bagian kedua, *The Contested Meanings of Consultation*, menjawab pertanyaan paling mendasar: apakah masyarakat terdampak itu *stakeholders* atau *rights-holders*? Dwight Newman mengurai perbedaan konseptual antara kewajiban berkonsultasi dan FPIC dalam hukum Kanada, menunjukkan bahwa transisi dari yang pertama ke yang kedua jauh lebih kompleks daripada yang dibayangkan—konsultasi beroperasi dalam ketidakpastian hukum tentang hak, sementara persetujuan menuntut kejelasan tentang siapa pemegang hak, apa hak mereka, dan siapa yang berbicara atas nama mereka. Ibironke Odumosu-Ayanu menganalisa perjanjian persetujuan antara Suku Tahltan dan Pemerintah British Columbia, mendefinisikan persetujuan sebagai: proses yang dimulai dengan konsultasi, dinyatakan dalam komunikasi persetujuan, dan bergantung pada hubungan serta kepercayaan yang berkesinambungan. Funmilola Ayotunde mengusulkan pendekatan berbasis hak yang melampaui sekadar prosedural menuju pengakuan yang substantif. Sherry Pictou dan Sara Seck mengangkat suara para Nenek Wolastoqiyik dan Mi'kmaq, yaitu perempuan adat yang secara sistematis disingkirkan dari proses konsultasi formal yang hanya mengakui Kepala Suku dan Dewan, namun justru menjadi penjaga pengetahuan ekologis paling vital.

Bagian ketiga, *Consult How? Processes for Meaningful Consultation*, memeriksa aturan proses untuk konsultasi bermakna. Buhmann dan rekan-rekannya, berdasarkan kerja lapangan di Greenland, Islandia, dan Kanada, mengungkap ketegangan antara persyaratan formal ESIA dan pengalaman hidup masyarakat, terutama bagaimana konsultasi yang dilakukan sesuai peraturan hukum yang berlaku justru mengasingkan komunitas karena mengabaikan konteks waktu, tempat, dan kebutuhan informasi lokal. Massignan dan rekan-rekannya mendokumentasikan bagaimana situasi darurat terkait dekomisioning bendungan tailing di Minas Gerais malah menjadi dalih untuk meniadakan konsultasi publik sama sekali, dan ini menghasilkan tekanan psikologis berat bagi ribuan warga. Faanu dan Andrews membedah pluralisme hukum pertanahan di Ghana, di mana dualisme kepemilikan adat dan formal membuat konsultasi terjebak dalam relasi kuasa tradisional yang meminggirkan petani penggarap dan perempuan.

Bagian keempat, *Practitioner Insights*, menghadirkan suara mereka yang bekerja di lapangan: Sheri Meyerhoffer, mantan Ombudsperson Kanada, merefleksikan prinsip keterlibatan inklusif; Jeffrey Davidson mengenang konsultasi perintis di Venezuela tahun 1990-an yang melampaui persetujuan menjadi pembangunan hubungan seumur projek; Andres Recalde menyoroti perbedaan semantik krusial antara *consultation* dalam bahasa Inggris dan *consulta* dalam bahasa Spanyol—yang mengimplikasikan hak untuk menyetujui atau menolak; Laura Rópolo melihat konsultasi di Argentina sebagai latihan demokrasi teritorial; sementara MiningWatch Canada menyerukan pergeseran dari konsultasi menuju "persetujuan penuh dan berkelanjutan."

Penerapan Teori Rezim, Ragam Perspektif, dan Cakupan Geografis

Bagi saya, kekuatan terbesar buku ini terletak pada keberaniannya menerapkan teori rezim—yang dalam studi hubungan internasional lazimnya digunakan untuk menganalisa tatanan antarnegara—pada praktik konsultasi di tingkat tapak. Dengan lensa ini, konflik di sebuah desa pertambangan di Ghana, sebuah komunitas Inuit di Greenland, sebuah bangsa adat di British Columbia, dan sebuah kota di Minas Gerais yang dibangunkan oleh sirene darurat di tengah malam, dapat dibaca bukan sebagai anomali lokal yang tak saling berhubungan, melainkan sebagai manifestasi dari ketegangan struktural yang sama dalam sebuah rezim global yang belum menemukan ekuilibriumnya. Pembaca diajak melihat bahwa di balik setiap penolakan komunitas terhadap projek ekstraktif, terdapat perebutan makna atas prinsip, norma, aturan, dan prosedur pengambilan keputusan—bukan sekadar sengketa ganti rugi.

Kontribusi kedua yang tak kalah penting adalah integrasi perspektif akademis dan refleksi praktisi dalam satu volume. Dialog ini bukan sekadar tempelan editorial. Ketika Ciaran O'Faircheallaigh mengurai tiga dekade pengalaman negosiasinya bersama masyarakat adat di Australia dan Papua Nugini, ia berbicara dalam latar yang berbeda namun saling melengkapi dengan analisis hukum Dwight Newman tentang transisi dari kewajiban berkonsultasi ke persetujuan di Kanada. Jeffrey Davidson, mantan penasihat CSR di sektor ekstraktif asal Kanada, mengenang dengan jujur bagaimana pendekatan konsultasi inklusif yang ia rintis di Venezuela pada 1990-an—yang melibatkan penambang artisanal sebagai mitra, bukan ancaman—tidak pernah berhasil direplikasi di tempat lain. Ini adalah sebuah pengakuan langka dalam kebanyakan literatur yang cenderung merayakan keberhasilan. Begitu juga Andres Recalde yang menyoroti perbedaan semantik krusial antara *consultation* (Inggris) dan *consulta* (Spanyol) adalah sebuah nuansa yang sering hilang dalam terjemahan kebijakan global. Sementara itu, Rodrigue Turgeon dan rekan-rekannya dari MiningWatch Canada menyerukan pergeseran radikal dari konsultasi menuju "persetujuan penuh dan berkelanjutan," setelah meluncurkan kritik tajam terhadap sistem *free entry mining* yang masih berlaku di hampir seluruh Kanada. Kekayaan pembahasan ini hanya mungkin dicapai dengan koleksi yang memang dirancang secara hati-hati.

Cakupan geografis buku ini juga layak mendapat apresiasi tersendiri. Dua puluh bab merentang dari tambang tanah jarang dan uranium di Kuannersuit, Greenland, hingga dekomisioning bendungan tailing di Minas Gerais; dari jaringan diskursus konsultasi migas di Newfoundland dan Norwegia yang dipetakan melalui analisis jaringan sosial oleh Stoddart dan Chen, hingga pluralisme hukum pertanahan di Ghana yang dibedah oleh Faanu dan Andrews. Keberanian untuk memertanyakan

instrumen-instrumen yang selama ini dianggap netral—dari ESIA hingga *Impact Benefit Agreements*, dari *Climate Smart Mining Initiative* Bank Dunia hingga standar *Toward Sustainable Mining*—menjadikan buku ini rujukan yang sulit digantikan. Analisis Odumosu-Ayanu atas perjanjian persetujuan Suku Tahltan dengan Pemerintah British Columbia menawarkan kerangka konseptual yang sangat dibutuhkan oleh praktisi maupun pembuat kebijakan. Demikian pula, bab Sherry Pictou dan Sara Seck tentang para nenek Suku Wolastoqiyik dan Mi'kmaq menghadirkan dimensi gender yang selama ini sangat dibutuhkan dalam literatur konsultasi ekstraktif.

Tetapi catatan perbaikan tetap perlu perlu saya ajukan, meski tidak mengurangi signifikansi kontribusi buku ini secara keseluruhan. Ketiadaan studi kasus dari Asia, termasuk Asia Tenggara yang merupakan episentrum pertambangan nikel, timah, dan batubara global, serta rumah bagi ratusan juta masyarakat adat dan lokal yang terdampak langsung oleh ekspansi ekstraktif terasa sebagai kekosongan yang signifikan. Dinamika konsultasi di bawah tekanan percepatan transisi energi terhadap mineral kritis, yang di banyak negara berkembang termanifestasi dalam hilirisasi nikel dan pembangunan smelter dengan kerangka waktu sangat ketat, layak mendapat analisis lebih mendalam sebagai faktor yang mengintensifikasi kontestasi. Selain itu, pengalaman konsultasi di bawah rezim dengan ruang masyarakat sipil yang sangat terbatas, di mana hak untuk menolak secara efektif tidak tersedia, hampir tidak tersentuh, padahal konteks semacam ini mencakup sebagian besar wilayah pertambangan global. Terakhir, meskipun pandemi Covid-19 disebut sekilas dalam beberapa bab sebagai penghambat konsultasi tatap muka, refleksi yang lebih sistematis tentang peluang dan risiko konsultasi digital bagi komunitas terpencil akan bisa memerkaya analisis proses di masa mendatang.

Pelajaran bagi Indonesia

Bagi perusahaan ekstraktif yang beroperasi di Indonesia, menurut saya buku ini menawarkan pelajaran yang tidak bisa diabaikan. *Pertama*, perusahaan perlu menghentikan ilusi bahwa sosialisasi satu arah yang biasanya dilakukan itu setara dengan konsultasi bermakna. Seperti ditunjukkan Buhmann dan rekan-rekannya di Greenland, konsultasi harus dimulai dari pertanyaan: apa yang dibutuhkan masyarakat untuk benar-benar memahami dan menilai dampak projek bagi kehidupan mereka? Dalam konteks Indonesia, ini berarti menyajikan informasi dalam bahasa lokal, pada waktu yang tidak bertabrakan dengan musim tanam atau upacara adat, dan dalam format yang dapat diakses oleh masyarakat dengan tingkat literasi teknis yang beragam, bukan dengan mengirimkan dokumen AMDAL setebal ribuan halaman yang diletakkan begitu saja di kantor kecamatan dan desa.

Kedua, perusahaan perlu mengakui bahwa masyarakat adat dan lokal sebagai pemegang hak, bukan sekadar pemangku kepentingan yang bisa dikelola hubungannya secara setara dengan yang lain. Pendekatan berbasis hak yang diusulkan Ayotunde di buku ini menuntut perusahaan mengintegrasikan uji tuntas hak asasi manusia ke dalam setiap tahap projek, dengan perhatian khusus pada kelompok rentan—perempuan adat, pemuda, dan komunitas yang bergantung pada tanah untuk penghidupan mereka. Ini jelas melampaui kewajiban formalistik dalam sistem hukum Indonesia menuju tanggung jawab yang benar-benar substantif.

Ketiga, perusahaan juga perlu membangun mekanisme persetujuan yang berkelanjutan, bukan mengincar persetujuan yang sifatnya sekali jadi. Seperti ditunjukkan Odumosu-Ayanu melalui kasus Tahltan, konsen adalah proses yang bergantung pada hubungan dan kepercayaan yang terus dipelihara

sepanjang siklus hidup projek. Perusahaan harus membangun mekanisme *check-in* berkala dengan komunitas, bukan menganggap tanda tangan di awal projek sebagai sebuah izin permanen. Karena itu, survei *Social License to Operate* (SLO) berkala adalah sebuah keniscayaan, dan hasilnya perlu dimanfaatkan untuk memastikan kondisi hubungan yang konstruktif dengan masyarakat.

Keempat, perusahaan harus memastikan keterwakilan yang inklusif dalam setiap proses. Pelajaran dari studi kasus atas peran para nenek pada masyarakat Suku Wolastoqiyik dan Mi'kmaq menunjukkan bahwa membatasi konsultasi pada struktur kepemimpinan formal berarti menyingkirkan penjaga pengetahuan paling vital. Di Indonesia, ini berarti melampaui kepala adat atau kepala desa untuk secara aktif melibatkan perempuan, pemuda bahkan anak-anak, serta kelompok marginal lainnya dalam desain dan pelaksanaan konsultasi.

Kelima, perusahaan perlu menghormati waktu dan konteks lokal secara konkret. Jangan menjadualkan konsultasi di musim tanam maupun panen, di tengah upacara adat, atau di lokasi yang membutuhkan perjalanan mahal. Investasikan waktu untuk memahami ritme kehidupan komunitas sebelum merancang proses pelibatan yang bermakna, sebagaimana yang diajarkan oleh para petani domba Greenland yang menuntut agar konsultasi tidak mengorbankan penghidupan mereka. Ganti waktu mereka yang hilang sesuai kesepakatan dengan warga yang diundang—termasuk walau tak selalu dengan uang.

Di Indonesia, di mana hilirisasi mineral dan ekspansi energi telah menjadi prioritas kebijakan pemerintah lebih dari satu dekade lalu, dan kita saksikan menjadi keseharian ratusan ribu atau bahkan jutaan warga masyarakat, buku ini adalah pengingat yang tegas bahwa tanpa konsultasi yang sungguh-sungguh dan penghormatan terhadap hak masyarakat untuk menolak projek yang benar-benar membahayakan hidup mereka, dan hak masyarakat untuk mendapatkan manfaat terbaik yang bisa mereka peroleh, setiap projek ekstraktif sebetulnya sedang menabung konflik yang suatu hari akan meledak dengan biaya jauh melampaui keuntungan yang dijanjikan.

PERNYATAAN UMUM *(DISCLAIMER)*

Seluruh penunjukan, pendapat, dan ekspresi yang disampaikan dalam publikasi ini sepenuhnya merupakan tanggung jawab penulis. Isi tulisan tidak selalu mencerminkan pandangan resmi Social Investment Indonesia maupun mitra-mitra strategisnya, terutama dalam hal yang berkaitan dengan isu hukum, batas teritorial, dan kelembagaan. Setiap analisis, interpretasi, dan sudut pandang yang digunakan disampaikan dalam kerangka akademik dan dialogis, serta tidak dimaksudkan untuk mewakili posisi institusional organisasi manapun.

TENTANG SOCIAL INVESTMENT INDONESIA (SII)

Social Investment Indonesia (SII) adalah inisiatif independen yang mendorong praktik investasi sosial yang berdampak, terukur, dan kolaboratif untuk mendukung keberlanjutan sosial dan lingkungan. Melalui layanan pengetahuan, fasilitasi multipihak, dan verifikasi dampak, SII berupaya memperkuat tata kelola sosial yang inklusif dan berbasis nilai.

Social Investment Indonesia

E-mail: info@socialinvestment.id

Social Investment Indonesia