

OECD Titik Kontak Nasional

Cara Lebih Baik Penanganan Konflik untuk Menyelesaikan
Masalah Bagi Masyarakat Rentan

Ringkasan eksekutif - Bahasa Indonesia

Dr Shelley Marshall
MONASH UNIVERSITY

Tentang Rangkaian Laporan

Dokumen ini adalah bagian dari rangkaian laporan yang disiapkan oleh Non-Judicial Human Rights Mechanism Project (Proyek Mekanisme Penyelesaian Masalah HAM secara Non-Peradilan, NJHRMP), yang menggambarkan temuan berdasarkan lima tahun penelitian. Hasil temuan tersebut didasarkan pada lebih dari 587 wawancara, dengan 1.100 orang, dari berbagai wilayah di beberapa negara serta beberapa studi kasus. Mekanisme penyelesaian non-peradilan mendapat mandat untuk menerima pengaduan dan memediasi keluhan, tetapi tidak berwenang untuk menghasilkan putusan hukum yang mengikat. Fokus dari proyek ini adalah untuk menganalisa efektivitas dari mekanisme tersebut didalam merespon tuduhan pelanggaran hak asasi manusia (HAM) yang terkait dengan kegiatan bisnis transnasional.

Rangkaian laporan ini mendapatkan pelajaran dan memberikan rekomendasi sebagai berikut:

- Mekanisme non-peradilan dapat menghadirkan penyelesaian masalah dan keadilan bagi masyarakat dan buruh yang rentan.
- LSM dan perwakilan buruh dapat lebih memanfaatkan secara efektif keberadaan mekanisme tersebut untuk mendukung dan mewakili masyarakat dan buruh yang rentan.
- Mekanisme penyelesaian masalah tersebut berkontribusi bagi hadirnya respek jangka panjang dan berkelanjutan serta penyelesaian masalah HAM oleh para pebisnis selama kegiatan usaha mereka, rantai suplai, dan hubungan bisnis lainnya.

NJHRMP adalah kolaborasi penelitian akademik antara University of Melbourne, Monash University, University of Newcastle, RMIT University, Deakin University, dan University of Essex. Proyek ini didanai oleh Australian Research Council (Dewan Riset Australia) dengan dukungan beberapa LSM, termasuk CORE Coalition UK, HomeWorkers Worldwide, Oxfam Australia, dan ActionAid Australia. Tim Peneliti Utama adalah Dr Samantha Balaton-Chrimes, Dr Tim Connor, Dr Annie Delaney, Prof Fiona Haines, Dr Kate Macdonald, Dr Shelley Marshall, May Miller-Dawkins, dan Sarah Rennie. Koordinator proyek ini adalah Dr Kate Macdonald and Dr Shelley Marshall. Laporan penelitian menggambarkan pendapat akademik yang independen atas berbagai perdebatan yang ada. Pandangan yang disampaikan adalah pendapat masing-masing penulis dan belum tentu merupakan pendapat dari lembaga-lembaga yang memberikan dukungan atas penelitian ini.

 <http://corporateaccountabilityresearch.net/njm-report-xvi-oecd-ncp>



© 2016 Shelley Marshall, *OECD National Contact Points: Better navigating conflict to provide remedy for vulnerable communities* is published under an unported Creative Commons Attribution Non-commercial Share Alike (CC-BY-NC-SA) licence, details of which can be found at <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/>

Other reports in this series can be found at: www.corporateaccountabilityresearch.net

Ringkasan Eksekutif

Setiap negara yang merupakan anggota dari Organisasi untuk Kerja Sama Ekonomi dan Pembangunan (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) wajib mendirikan sebuah kantor Titik Kontak Nasional (National Contact Point, NCP), yang bertanggung jawab untuk mempromosikan dan menerapkan Pedoman Perusahaan Multinasional ('Pedoman') dengan menyebarluaskan informasi dan pemeriksaan pengaduan terkait dugaan pelanggaran oleh perusahaan.¹ Laporan ini menambah literatur yang berkembang tentang peran dan efektivitas NCP, dengan melihat langsung upaya yang dilakukan untuk mendapatkan keadilan dalam praktek, dan tidak hanya memeriksa karakteristik formal NCP.

Analisis yang dihadirkan dalam laporan ini terjadi pada tiga tingkat yang berbeda: Tingkat pertama menggabungkan gambaran umum tentang kinerja NCP di berbagai negara, menggambarkan bahan dokumenter yang tersedia untuk umum dan fokus terutama pada praktek terbaik. Tingkat kedua memberikan gambaran lebih rinci mengenai NCP di Australia dan Inggris Raya. Tingkat ketiga memerlukan pemeriksaan yang lebih rinci terkait proses pembuatan tuntutan. Untuk memungkinkan kita mengerti bagaimana dinamika tuntutan disiapkan dan cara NCP menangani pengaduan secara lebih mendalam, laporan mengacu pada penelitian empiris utama terkait dua komunitas rentan dan masyarakat terpinggirkan yang berusaha untuk mendapatkan pemulihan dari NCP: kasus Vedanta dan POSCO.

NCP sering berhadapan dengan kasus yang kompleks dan sensitif. Dalam kedua studi kasus yang dibahas dalam laporan ini, keluhan hak asasi manusia (HAM) dialami oleh masyarakat yang rentan dan terpinggirkan di negara bagian Odisha di India. Kekerasan dialami oleh anggota masyarakat yang mengajukan pengaduan. Sejumlah anggota masyarakat dan pendukung mereka yang keberatan dengan praktek bisnis di kedua kasus tersebut dibunuh, dan banyak yang terluka atau dipenjara. Konflik antara masyarakat, pebisnis dan pemerintah telah meluas selama bertahun-tahun sebelum pengaduan diajukan pada NCP yang berwenang. Mengarahkan penyelesaian konflik seperti ini sangat menantang, membutuhkan tingkat keahlian yang tinggi, perenungan dan fleksibilitas dalam proses.

Kegunaan NCP berbeda dari negara ke negara dalam kapasitasnya untuk menavigasi kompleksitas tersebut, dengan beberapa menjadi jalur yang lebih efektif dalam penyelesaian masalah daripada yang lainnya. NCP memiliki potensi signifikan untuk memberikan akses yang lebih besar bagi para korban pelanggaran HAM untuk pemulihan yang efektif ketika bahaya tersebut disebabkan oleh bisnis transnasional. NCP dapat menjadi mekanisme penting untuk mewujudkan pilar ketiga dari Prinsip-Prinsip Panduan PBB terkait Bisnis dan Hak Asasi Manusia: hak untuk penyelesaian masalah.² Penelitian kami menunjukkan karena mekanisme perbaikan ini merupakan bagian dari pemerintah dan penentuan umumnya

¹ OECD, *OECD Panduan untuk Perusahaan Multinasional* (OECD Publishing, 2011) ('Panduan').

² Kantor Komisionaris Tinggi PBB untuk Hak Asasi Manusia, 'Prinsip-Prinsip Panduan terkait Bisnis dan Hak Asasi Manusia: Implementasi Kerangka "Perlindungan, Penghormatan dan Pemulihan" PBB (Juni 2011).

dibuat oleh panel yang terdiri dari para ahli yang dihormati, mereka memiliki legitimasi yang pantas dipertimbangkan, dan dengan demikian dapat menarik perhatian media dan menghasilkan pengaruh bagi mereka yang mencari keadilan atas pelanggaran HAM terkait bisnis. Untuk potensi ini dapat direalisasikan, NCP membutuhkan penguatan di sejumlah hal yang diuraikan dalam laporan ini.

Apabila dibandingkan dengan mekanisme dan model litigasi yang lain, NCP memiliki enam kekuatan utama, yang diulas dalam laporan ini. Kualitas ini lebih kuat di beberapa NCP dibanding yang lain. Laporan ini menjelaskan di NCP mana kekuatan tersebut paling menonjol, dan bagaimana NCP negara lainnya gagal untuk menggunakan potensi yang dimilikinya. Keenam kekuatan tersebut adalah:

1. kemudahan atas pengajuan pengaduan dan aturan kedudukan hukum yang formal meluas;
2. interpretasi yang luas dari standar HAM;
3. pengakuan atas tanggung jawab bisnis untuk rantai pasokan dan penanaman modal;
4. pengakuan atas tugas positif untuk mengurangi bahaya bagi bisnis yang terkait dengan HAM;
5. legitimasi yang tingkat tinggi dalam penemuan masalah; dan
6. hemat biaya dan tepat waktu dibandingkan dengan proses litigasi.

NCP memerlukan perbaikan dalam banyak hal untuk bertindak sebagai cara yang lebih efektif untuk menghadirkan keadilan. Beberapa wilayah perbaikan ini tidak mahal untuk dilaksanakan dan mudah dicapai oleh pemerintah. Singkatnya, wilayah-wilayah perbaikan tersebut meliputi:

1. kebebasan dari pemerintah;
2. pengaruh yang lebih besar atau keberlakuan;
3. dalam koordinasi pemerintah;
4. koordinasi lintas negara dari NCP;
5. mendorong perbaikan jangka panjang terkait praktek HAM dalam bisnis;
6. koordinasi dengan lembaga di negara di mana keluhan telah terjadi;
7. pemantauan perjanjian yang di mediasi;
8. penjangkauan untuk meningkatkan aksesibilitas bagi masyarakat dan pekerja yang rentan;
9. keterbukaan; dan
10. Seringnya pelaksanaan pemeriksaan oleh rekan NCP.

Penelitian kami menunjukkan bahwa ada manfaat yang lebih besar jika NCP yang terletak di dalam, didukung oleh dan bekerja sama dengan pemerintah. Namun, posisi demikian menghadirkan sikap skeptis terkait kebebasan NCP yang dapat merusak otoritas mereka. Di bawah Pedoman yang mengatur konstitusi NCP di negara-negara OECD, NCP disyaratkan untuk beroperasi tanpa pemihakan sepanjang proses 'kasus tertentu'. Namun, struktur dan keberadaan NCP dapat mempengaruhi bagaimana caranya menangani pengaduan. Beberapa NCP, seperti di Australia, berada di dalam dan dikelola oleh satu departemen pemerintah, dengan pengambilan keputusan akhirnya berada dalam lingkup departemen itu, yang tentunya dapat mengakibatkan konflik kepentingan. Misalnya, jika suatu pengaduan diajukan melawan perusahaan yang merupakan kontraktor pemerintah, atau pemerintah sedang menysar kebijakan luar negeri tertentu atau pertumbuhan industri, hal demikian dapat memunculkan konflik kepentingan dalam penanganan kasus tertentu.³ Langkah-langkah dapat diambil di masing-masing negara OECD untuk memastikan bahwa NCP bekerja dengan cara yang mengurangi konflik kepentingan tersebut tanpa kehilangan manfaat dari dukungan pemerintah dan otoritas.

NCP tidak memiliki kekuatan eksekusi dan tidak bisa menjatuhkan hukuman pada perusahaan ataupun memberikan kompensasi kepada para korban. Bisnis yang diketahui telah melanggar Pedoman tidak memiliki kewajiban untuk ikut dalam proses penyelesaian NCP atau menjalankan rekomendasi yang dibuat NCP.⁴ Dengan demikian, NCP jarang bermanfaat untuk menghentikan proyek atau kegiatan usaha lainnya yang akan melanggar HAM atas perorangan atau komunitas. Namun, penelitian kami menunjukkan bahwa NCP bisa membuka kesempatan penting bagi negosiasi, yang terbukti sia-sia jika menggunakan cara selain NCP, dimana pengadu telah menyuarakan keprihatinan tentang 'bagaimana' bisnis beroperasi.

NCP secara unik diposisikan sebagai penyebar dampak untuk mempengaruhi perilaku bisnis yang bisa terjadi karena kedudukan NCP dalam pemerintahan. Jenis pengaruh tersebut dapat mencakup penerusan izin impor atau ekspor, pemotongan subsidi dan bantuan pemerintah, atau diskualifikasi dari pengadaan pemerintah. Jika NCP menggunakan cara tersebut untuk menghukum pelaku dan mengarahkan perilaku bisnis, maka NCP akan menjadi alat yang sangat kuat dalam pemulihan dan promosi hak asasi manusia.

Pengaruh harus digunakan untuk mendorong perubahan perilaku secara jangka panjang, bukan hanya untuk menyelesaikan keluhan perorangan. Laoran penelitian lain dalam rangkaian kajian ini menunjukkan bahwa banyak mekanisme dan proses yang mendorong kepatuhan HAM memerlukan perusahaan untuk menunjukkan penerapan praktik akuntabilitas di seluruh perusahaan atau kepatuhan yang lebih luas atas standar HAM. Proses demikian dapat menghadirkan dampak positif yang lebih luas pada kinerja HAM perusahaan. Jika NCP hanya terus mengatasi kasus tunggal, kesempatan yang penting akan dilewatkan bagi

³ OECD Watch, 'Panduan OECD untuk Perusahaan Multinasional: Apakah 'pantas untuk pekerjaan tersebut'?' (Media Release, Juni 2009) 7.

⁴ Christian Aid, Amnesty International UK & Friends of the Earth, 'Unggulan atau Kegagalan'? Implementasi Inggris Raya terhadap panduan OECD dan pendekatan terhadap akuntabilitas perusahaan' (Media Release, January 2006) 27 <<http://www.christianaid.org.uk/images/F1167PDF.pdf>>.

pemerintah untuk mendorong praktik HAM yang lebih baik di seluruh bisnis dalam jangka panjang. Keprihatian selanjutnya adalah bahwa NCP tanpa menyadari akan berpihak pada praktik HAM yang berbahaya. Dalam salah satu studi kasus yang dikaji dalam laporan ini, misalnya, kami menemukan bahwa POSCO mengembangkan beberapa komitmen hak asasi manusia secara sukarela setelah ada pengaduan NCP atas POSCO. Namun, hal demikian tidak menyebabkan perubahan nyata dalam praktik bisnis di seluruh India, negara dimana keluhan tersebut terjadi. Sebaliknya, pengalaman berhadapan dengan NCP mungkin telah melengkapi POSCO dengan alat untuk menangkis kritik, tanpa harus membuat perubahan nyata dalam cara berinteraksi dengan masyarakat yang terkena dampak dari kegiatan bisnisnya.

Untuk mencapai perubahan jangka panjang, koordinasi tidak hanya diperlukan di antara departemen pemerintah tetapi juga dengan pemerintah negara lain di mana kejadian pelanggaran terjadi. Misalnya, melalui pembagian informasi, memfasilitasi misi pencarian fakta untuk dinyatakan dalam proses mediasi, diskusi bersama mengenai temuan pelanggaran, dan berbagai jenis kerjasama penting lainnya.

Salah satu kekuatan dari NCP adalah kemudahan dalam pengajuan pengaduan, termasuk aturan yang lebih luas mengenai kedudukan hukum. Dalam hal formal, NCP sangat mudah diakses. Namun, pendanaan yang tidak memadai mengurangi kapasitas NCP untuk memberikan penyuluhan kepada masyarakat rentan yang paling membutuhkan bantuan untuk mengakses keadilan. Hal demikian juga mengurangi kemampuan mereka untuk melakukan investigasi yang mungkin mengatasi kesulitan bagi masyarakat rentan dalam memberikan bukti. Hal ini membatasi kapasitas NCP untuk melakukan pertemuan lanjutan atau melakukan mediasi di tempat dimana keluhan terjadi. Hal mana membuat NCP kurang dapat diakses secara praktek. Kedua studi kasus yang dibahas dalam laporan ini menunjukkan bahwa masyarakat yang menyampaikan keluhan karena praktik bisnis transnasional sering berada di lokasi terpencil, dan kurang mengetahui bahwa NCP dapat menawarkan cara untuk mendapatkan keadilan. Kecuali komunitas itu disediakan bantuan untuk mengakses mekanisme tersebut, termasuk bantuan untuk menyiapkan tuntutan, sarana penting untuk mendapatkan keadilan ini tidak dapat digunakan oleh mereka. Penelitian kami menunjukkan bahwa NCP yang menerima banyak bantuan pendanaan menangani lebih banyak masalah perselisihan ketimbang NCP yang menerima dana yang lebih sedikit. Ini bukan karena perusahaan multinasional berbasis di negara dengan NCP yang lebih banyak didanai memiliki catatan HAM yang lebih buruk, melainkan karena NCP tersebut lebih proaktif dan dapat diakses oleh masyarakat. Kebanyakan NCP bertindak tanpa melihat adanya kesenjangan dalam kekuasaan dan sumber daya antara penggugat dan pelaku bisnis. Kegagalan untuk mempertimbangkan perbedaan tersebut lebih mengurangi kemampuan NCP untuk memberikan keadilan kepada mereka yang paling membutuhkannya.

NCP dapat meningkatkan akuntabilitas dan meningkatkan efektivitas mereka melalui koordinasi yang lebih luas dengan NCP di negara-negara lain, melakukan kerjasama saling menelaah secara rutin. Kasus POSCO yang dikaji dalam laporan ini, yang memerlukan pengaduan ke tiga NCP, menunjukkan kegagalan koordinasi di antara NCP terkait pengaduan yang dibuat atas keluhan yang sama. Inkonsisten dalam penerapan Pedoman mengurangi legitimasi dan otoritas NCP. Peninjauan sesame rekan NCP adalah salah satu cara untuk

mengatasi masalah demikian dan meningkatkan berbagi pengalaman praktik yang sukses di lingkungan NCP.

Pada akhirnya, laporan ini membuat sejumlah rekomendasi bagaimana NCP dapat diperkuat menjadi cara yang lebih efektif untuk menyelesaikan masalah. Diharapkan bahwa rekomendasi tersebut dapat berkontribusi kepada proses reformasi di masa depan. Keinginan politik memainkan peran yang penting dalam efektivitas NCP sebagai cara penyelesaian masalah, dan karenanya, penguatan NCP tergantung pada perhatian yang tulus terhadap persoalan HAM di setiap negara OECD. NCP seringkali menjadi satu-satunya cara yang tersedia bagi individu yang dirugikan untuk mencari keadilan terhadap pelanggaran HAM yang dilakukan oleh perusahaan yang berdomisili di negara-negara OECD. Sangat penting, karena itu, bagi pemerintah untuk memberikan dukungan sumber daya kepada NCP, sehingga dapat mewujudkan pengaruh baiknya di bidang bisnis dan HAM.

corporateaccountabilityresearch.net



Corporate
Accountability
Research

©2016



DESIGN BY
OPF-TECH.NET