



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Forest tenure in Indonesia : the socio-legal challenges of securing communities' rights

Safitri, M.A.

Citation

Safitri, M. A. (2010, December 15). *Forest tenure in Indonesia : the socio-legal challenges of securing communities' rights*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/16242>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/16242>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

BOSBEZIT IN INDONESIAË – DE SOCIO-JURIDISCHE UITDAGINGEN BIJ HET WAARBORGEN VAN GEMEENSCHAPSRECHTEN

SAMENVATTING (SUMMARY IN DUTCH)

Complexe crises in bossen over de gehele wereld hebben geleid tot verhitte debatten over wat het beste model is voor bosbeheer. Wetenschappers, beleidsmakers, en praktijkmensen bekritisieren de dominante rol van de staat, onder andere vanwege de vergaande exploitatie van de natuur, de gebrekkige aandacht voor de bestaanszekerheid van mensen in en rond het bos, en voor hun tradities, en vanwege het onvermogen een halt toe te roepen aan conflicten en geweld in bosgebieden. Een alternatief model is dat van *community-based* bosbeheer. Deze term wordt niet alleen gebruikt in wetenschappelijke discussies maar dient ook als benaming van overheidsbeleid, van NGO-bewegingen, en van bepaalde maatschappelijke praktijken. *Community-based* bosbeheer berust op een grotere rol van bosgemeenschappen (*forest communities*) in eigendom en gebruik van land en bos; de besluitvorming over dat gebruik ten behoeve van hun bestaanszekerheid zou ook gebaseerd moeten zijn op hun eigen normatieve systemen.

Community-based bosbeheer – of we het nu hebben over het concept, het beleid, de wetgeving, of de praktijk – verschilt van plaats tot plaats, van land tot land, en is in de loop van de tijd veranderd. Toch is daarbij het algemene doel gelijk gebleven: bestrijding van ontbossing en armoede, en oplossing van conflicten over bosbezit. In dit boek is dit doel benoemd als het bereiken van 'maatschappelijke en duurzame rechtvaardigheid' (*social & environmental justice*). In de laatste twee eeuwen hebben verschillende belanghebbenden in Indonesië zich ingespannen om dit doel te realiseren. Maar heel succesvol is dit niet gebleken. Vanaf de koloniale tijd tot nu hebben problemen van ontbossing, armoede en conflict zich steeds weer voorgedaan (zie hoofdstuk 3).

Dit boek gaat ervan uit dat zekerheid van bosgemeenschappen omtrent hun bosbezit bijdraagt tot maatschappelijke en duurzame rechtvaardigheid. De studie analyseert de factoren – juridische, sociale en politieke – die van invloed zijn op pogingen om deze zekerheid te vergroten door middel van beleid, wetgeving, en vergunningverlening in het kader van het zgn. Social Forest beleid van de Indonesische overheid. Dit Social Forest beleid, gericht op *community-based* bosbeheer, is in de periode na de Nieuwe Orde op grote schaal geïmplementeerd.

Het onderzoek richt zich op een aantal gevallen waarin Social Forest-beleid in de provincie Lampung is ingevoerd. Lampung staat voor grote uitdagingen met zijn complexe inter-etnische relaties, ontbossing, conflicten over grond, armoede, en druk op het land in *Forest Areas* door bevolking en bedrijfsleven. De studie laat zien hoe de gewestelijke overheid van Lampung beleid en wetgeving heeft gemaakt om het gebruik van bosgebieden te reguleren, zowel in de koloniale tijd als daarna (hoofdstuk 6).

Het legaliseren van eigendomsrechten van plaatselijke gemeenschappen door incorporatie in statelijk recht is een bekende strategie om zekerheid te scheppen omtrent bosbezitsverhoudingen. Deze studie, echter, gaat ervan uit dat zekerheid omtrent bosbezitsverhoudingen meer vereist. Immers, die zekerheid komt voort uit wisselwerking van (a) de normatieve systemen van staat en/of gemeenschap, (b) de feitelijke praktijken, en (c) de percepties van actoren. Zo bezien, dient de legalisering van rechten door de staat slechts één facet van zekerheid, en wel de juridische zekerheid omtrent bosbezitsverhoudingen. De mate van juridische zekerheid wordt bepaald door drie elementen, namelijk de robuustheid van rechten, de geeigende duur, en een stevige rechtsbescherming (hoofdstuk 2). Helaas heeft de nationale wetgeving van Indonesië op deze drie terreinen geen bevredigende resultaten kunnen bereiken. De '*bundles of rights*' in formeel aangewezen 'Bosgebieden' (*Forest Areas*) zijn beperkt gebleven; gemeenschappen mogen in deze gebieden geen eigendomsrechten hebben. Ook is de juridische grondslag van de feitelijke controle van alle Bosgebieden door het Ministerie van Bosbouw onduidelijk. Daarnaast is de rechtsbescherming van gemeenschapsrechten zwak (hoofdstukken 4 en 5).

In Lampung zijn zulke juridische beperkingen al sinds de koloniale tijd aan de dag getreden, bij de verschillende pogingen die zijn gedaan om eigendomsrechten van gemeenschappen te legaliseren. Het heeft de gewestelijke verordeningen over *community-based* bosbeheer ontbroken aan precieze en juiste formuleringen van de rechten, aan adequate duur ervan, en aan voldoende rechtsbescherming. Ten tijde van mijn veldonderzoekobservaties tussen 2004 en 2006 waren er in Lampung drie typen van gewestelijke verordeningen inzake *community-based* bosbeheer. Het eerste type is

gericht op geldelijk gewin van de overheid; het tweede, pragmatische, type schippert tussen de posities van hogere overheden en bosgemeenschappen; het derde, 'integratieve' type, dat beoogt beide posities te verenigen, leverde nog geen materiële zekerheid op. In de verschillende districten werd de aard van de wetgeving bepaald door de gewestelijke politiek en de maatschappelijke verhoudingen (hoofdstuk 7).

Hoe en in welke mate hebben bosgemeenschappen nu werkelijk zekerheid kunnen verkrijgen omtrent hun bosbezitsverhoudingen. Hoofdstuk 8 beschrijft de inspanningen van dorpingen aan de rand van een beschermd Bosgebied in Lampung, in het dorp Langkawana, om normen te ontwikkelen voor bosbezit, en om deze normen in het dagelijks leven toe te passen. Als migranten uit Java, hadden deze dorpingen normen voor bosbezit uit hun oorspronkelijke woonplaatsen overgebracht. Deze normen en praktijken laten zien dat ook onder migranten systemen van gemeenschapsbezit van bos kunnen bestaan, en niet alleen bij inheemse bevolkingen.

Lange tijd hadden de dorpingen van Langkawana geen lange-termijn zekerheid over hun gemeenschappelijke bosbezit omdat hun rechten niet waren gelegaliseerd. Om te overleven, namen zij hun toevlucht tot tijdelijke strategieën, zoals het omkopen van boswachters, of het ontwikkelen van goede persoonlijke relaties met andere lagere ambtenaren. Deze onzekerheid hield op toen ze in 1999 van het Ministerie van Bosbouw een *Social Forest*-vergunning verkregen voor vijf jaar. Hierbij speelde de bemoeienis van *community facilitators* een centrale rol. Zij assiteerden de gemeenschap bij het opzetten van 'groepen van bosgebruikers' (*forest user groups*) en het opstellen van regels voor bosbeheer, waaronder een mechanisme voor het oplossen van interne conflicten. De vergunning werd juridisch mogelijk gemaakt door Ministeriële Verordening 677/1998 inzake Social Forest-beleid, die na het einde van Suharto's Nieuwe Orde werd aangenomen.

De Social Forest-vergunning in Langkawana vormde een positieve bijdrage aan vermindering van de spanningen tussen bevolking en bosbeambten, van de conflicten tussen dorpingen over het gebruik van de grond en opbrengsten van het bos, en aan hun middelen van bestaan. Nu beschouwden de dorpingen hun bosbezit als 'zeker', iets wat ze uitdrukten met de termen 'veilig' (*aman*) en 'ongestoord' (*tenang*).

Twee jaar nadat de vergunning was verkregen, beginnen de dorpingen echter op grote schaal bomen te kappen in het Bosgebied. Zij velden bomen die in het verleden geplant waren door de overheid in het kader van herbebossingsprojecten. Dit kapschandaal riep de vraag op waarom de zekerheid van hun bosbezit de dorpingen niet had gemotiveerd om het bos te beschermen. Hoofdstuk 10 behandelt een aantal redenen voor de bewuste boskap. Verzet van dorpingen tegen de inconsistente

manier waarop plaatselijke bosbeambten het recht handhaafden, was een van de redenen, zo bleek uit het onderzoek. Toen deze ambtenaren een oogje hadden dicht gedaan bij enkele gevallen van forse boskap, dachten de gewone dorpelingen dat ze dit voorbeeld wel konden volgen, en ongewenste bomen uit hun bospercelen konden verwijderen.

De *case study* van Langkawana bewijst dat zekerheid omtrent bosbezit meer vraagt dan de legalisering van rechten. De regels moeten ook door ambtenaren consistent worden gehandhaafd. Zij moeten daarbij, *last but not least*, goed rekening houden met de belangen en zienswijzen van de gemeenschap.

Tenslotte waarschuwt dit boek de overheid dat wanneer zij Social Forest-vergunningen zou willen uitgeven voor gebieden die worden geplaagd door conflicten over grond, de uitdaging extra groot zal zijn. Hoofdstuk 11 beschrijft twee cases van conflicten over grond tussen een inheemse bevolking (Lampungers) en migranten, en tussen migrantengroepen onderling. Deze groepen wilden een Social Forest-vergunning aanvragen om in een Bosgebied te kunnen ontginnen en claimen. Een les die uit deze cases kan worden getrokken is dat bij de verlening van een Social Forest-vergunning - en bij elke andere poging om gemeenschapsrechten te legaliseren - goed rekening gehouden moet worden met de specifieke geschiedenis van de bezitsverhoudingen en conflicten ter plaatse. Sterker, interne conflicten zouden eigenlijk eerst moeten worden opgelost alvorens men met behulp van een *Social Forest*-vergunning succesvol kan bijdragen aan maatschappelijke & duurzame rechtvaardigheid.