



Universiteit
Leiden

The Netherlands

Tenure Security for Indonesia's Urban Poor : a socio-legal study on land, decentralisation, and the rule of law in Bandung

Reerink, G.O.

Citation

Reerink, G. O. (2011, December 13). *Tenure Security for Indonesia's Urban Poor : a socio-legal study on land, decentralisation, and the rule of law in Bandung*. Meijers-reeks. Leiden University Press (LUP), Leiden. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/18325>

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/1887/18325>

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

Samenvatting

Zeker grondbezit voor arme stadsbewoners in Indonesië

Een *socio-legal* onderzoek naar grond, decentralisatie en de rechtsstaat in de kampongs van Bandung

Dit boek beschrijft de resultaten van een *socio-legal* onderzoek naar de vraag of arme stadsbewoners in Indonesië zeker kunnen zijn van het bezit van hun grond (*tenure security*), vooral tegen de achtergrond van de rechtstatelijke hervormingen die na de val van President Soeharto in 1998 in Indonesië hebben plaatsgevonden.¹ Op basis van dit onderzoek wordt geanalyseerd wat het praktisch effect is van internationale beleidsstrategieën die gericht zijn op het vergroten van de zekerheid van grondbezit. Voorts worden in dit boek enkele beleidssuggesties gedaan. Ten slotte beoogt het een theoretische bijdrage te leveren aan het lopende internationale ontwikkelingsdebat over zekerheid van grondbezit.

ANALYTISCH KADER EN OPZET VAN HET ONDERZOEK

Hoofdstuk 1 beschrijft hoe een groeiend aantal arme stadsbewoners in ontwikkelingslanden in sloppenwijken leeft. De fysieke, sociaaleconomische en juridische karakteristieken van deze wijken manifesteren zich in een vicieuze cirkel van stedelijke armoede. Van belang is de vraag hoe deze vicieuze cirkel te doorbreken. Hoewel in het internationale ontwikkelingsdebat over het algemeen wordt erkend dat dit een combinatie van strategieën vereist, is er de laatste jaren bijzonder veel aandacht voor een aanpak die gericht is op het versterken van zekerheid van grondbezit. Daarin zijn grofweg twee soorten benaderingen te onderscheiden, de 'functionele' benadering en 'alternatieve' benaderingen.

De 'functionele benadering', die dominant is, legt nadruk op de beoogde gevolgen van de formalisering van grondbezit voor specifieke ontwikkelingsdoelen, zoals economische groei, armoedebestrijding en het verbeteren van levensomstandigheden in sloppenwijken. Om deze doelen te bereiken, achten voorstanders van deze benadering grondregistratie van essentieel belang. Registratie zou leiden tot meer juridische zekerheid en

1 Zekerheid van grondbezit wordt kortweg gedefinieerd als bescherming van grondbezitters tegen onvrijwillige ontruiming van hun grond, tenzij dit geschiedt conform een reguliere rechtsgang en met betaling van een behoorlijke schadevergoeding.

daardoor niet alleen de arme stadsbewoner het vertrouwen geven om in zijn huisvesting te investeren en in staat stellen zijn grond te verhandelen, maar ook resulteren in een gemakkelijker toegang tot bankkrediet met grond en opstallen als onderpand. Naar het werkelijke effect van grondregistratie is echter tot nu toe weinig onderzoek gedaan. Het onderzoek dat is gedaan, plaatst vraagtekens bij de effectiviteit van deze benadering.

Als gevolg van kritiek op de functionele benadering is er een groeiende aandacht voor 'alternatieve benaderingen' ter vergroting van zekerheid van grondbezit. Deze benaderingen leggen de nadruk op zekerheid van grondbezit, zoals deze wordt gegarandeerd in internationale mensenrechtenverdragen, in het bijzonder waar die deel uitmaakt van het recht op behoorlijke huisvesting (*the right to adequate housing*). Daartoe is het volgens de voorstanders van deze alternatieve benaderingen niet per se noodzakelijk om grond te registeren; het gaat in de eerste plaats om bescherming tegen grondontruiming, op basis van bestaande claims op grond.

Welke benadering ter versterking van de zekerheid van grondbezit van arme stadsbewoners ook wordt gekozen, het succes daarvan hangt af van de afdwingbaarheid van eigendomsrechten en/of mensenrechten. Beide vereisen een behoorlijk ontwikkelde rechtsstaat die arme stadsbewoners beschermt tegen de willekeur van de overheid of private partijen. Opvallend genoeg krijgt dit punt weinig aandacht in de literatuur over zekerheid van grondbezit.

In het licht van voorgaande overwegingen concentreert dit boek zich op de zekerheid van grondbezit voor arme stadsbewoners in Indonesië, gebaseerd op de uitkomsten van *socio-legal* onderzoek in de kampongs (traditioneel arme buurten) van Bandung, dat met 2,3 miljoen inwoners de op twee na grootste stad van Indonesië en hoofdstad van de provincie West-Java is. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen formele, semiformele (op basis van geïndividualiseerd adatrecht, het Indonesische gewoonterecht) en informele vormen van grondbezit enerzijds en juridische, feitelijke en gepercipieerde zekerheid van grondbezit anderzijds.

Normatieve beoordelingen in deze studie worden gegeven vanuit het perspectief van de rechtsstaat. Daartoe wordt een definitie van rechtsstaat gehanteerd die bestaat uit verschillende elementen: procedurele elementen, materiële elementen en controlemechanismen. Voorts wordt een vergelijking gemaakt tussen de periode van de Nieuwe Orde (1965-1998), toen Soeharto aan de macht was, en de Post-Nieuwe Orde periode (vanaf 1998). Deze verhandeling is gebaseerd op zowel juridisch onderzoek als op empirisch veldwerk, verricht gedurende een periode van in totaal ongeveer anderhalf jaar. Daarbij is gebruik gemaakt van kwalitatieve en kwantitatieve methoden: participerende observatie in twee kampongs in de wijken Taman Sari en Cibangkong, 140 interviews met diverse betrokkenen en een survey onder 420 huishoudens in zeven kampongs. Ook werden in deze veldwerkperiode duizenden krantenknipsels en honderden wetgevings- en beleidsdocumenten verzameld en bestudeerd.

KAMPONGS IN BANDUNG

Hoofdstuk 2 van dit boek geeft een beschrijving van de ontstaans- en ontwikkelingsgeschiedenis van kampongs in Bandung, van de maatregelen die de overheid heeft genomen om de levensomstandigheden in deze buurten te verbeteren en van het huidige karakter van kampongs. Hierbij wordt bij wijze van illustratie telkens ingezoomd op de ontwikkelingen in kampongs in Taman Sari, waar het langst veldwerk werd verricht.

Ondanks tal van uiteenlopende maatregelen van opeenvolgende koloniale en Indonesische overheden, zo laten onze survey-data zien, zijn de hedendaagse kampongs in Bandung nog altijd arme buurten, die vooral laagopgeleide mensen huisvesten, werkzaam in de informele sector, met lage inkomens. Hoewel kampongs er op het eerste gezicht vaak vervallen uitzien, bestaan de meeste uit permanente huizen met toegang tot openbare nutsvoorzieningen en een relatief goede infrastructuur. Wanneer wij de informele status van grondbezit en grondgebruik in de kampongs nader beschouwen, zien wij verschillende gradaties van informaliteit binnen en tussen deze kampongs.

De Indonesische regering geeft nog altijd een hoge prioriteit aan de bestrijding van stedelijke armoede. Het recht op behoorlijke huisvesting en zekerheid van grondbezit worden hierbij tegenwoordig aangemerkt als twee belangrijke doelstellingen.

HET INDONESISCHE GRONDENRECHT IN EEN VERANDERENDE RECHTSSTAAT

Hoofdstuk 3 geeft een algemeen overzicht van het grondenrecht tegen de achtergrond van de ontwikkeling van Indonesië als rechtsstaat. Het fundament van het Indonesische grondenrecht zijn artikel 33 van de Grondwet van 1945 en de Agrarische Basiswet van 1960, de tijd van de Oude Orde onder de socialistisch georiënteerde President Soekarno. Ter bescherming van zwakke groepen benadrukt de wet dat grond een sociale functie heeft. De wet kent de staat daarom een ruime bevoegdheid toe in grondzaken. Deze bevoegdheid is voornamelijk gebaseerd op het in de grondwet gestipuleerde staatsbeschikkingsrecht (*hak menguasai*), dat de overheid, door middel van de Nationale Dienst voor Grondzaken (*Badan Pertanahan Nasional*), de bevoegdheid geeft grond zelf in beheer te houden dan wel rechten op grond aan individuen toe te kennen, deze rechten te beperken, of zelfs in te trekken.

In 1965 begon de Nieuwe Orde, een periode die werd gekenmerkt door stabiliteit en economische groei. President Soeharto bouwde een autoritair regime op dat berustte op de steun van het leger. Het regime voerde een ontwikkelingsbeleid van staatsgeleide industrialisatie, intensivering van de landbouw en grootschalige exploitatie van natuurlijke hulpbronnen. Het Soeharto-regime werd in toenemende mate gekenmerkt door *KKN*, het Indonesische acroniem voor corruptie, collusie en nepotisme. De economi-

sche en politieke kenmerken van het autoritaire regime weerspiegelden zich in de wetgeving. Zo werd het grondenrecht hervormd om grote investeringen en exploitatie mogelijk te maken. Ondanks zijn socialistische doelstellingen, bleef de Agrarische Basiswet gehandhaafd; hiermee kon de centrale overheid haar wil immers afdwingen. De territoriale reikwijdte van de wet en van zijn uitvoerende Nationale Dienst voor Grondzaken werd echter sterk beperkt door nieuwe wetgeving. Zo gaf de Boswet van 1967 het Ministerie van Bosbouw het beheersrecht over alle bosgrond (meer dan de helft van Indonesië) en ook de Wet Ruimtelijke Ordening van 1992 gaf de overheid nieuwe bevoegdheden. Het regime introduceerde voorts op enkele deelterreinen uitvoeringsregelgeving die in strijd was met de letter en geest van de Agrarische Basiswet. Onder deze omstandigheden beschikte de uitvoerende macht over sterke discretionaire bevoegdheden, waarvan zij daadwerkelijk gebruik maakte ter realisatie van haar doelstelling van 'ontwikkeling' – zulks dikwijls ten koste van de zekerheid van grondbezit van gewone burgers.

De val van Soeharto in 1998 was het startschot van een ambitieus hervormingsprogramma dat tot doel had de autoritaire staat te ontmantelen. De Indonesische regering startte ook een nieuw economisch beleid, evenals een gerichte campagne tegen *KKN*. De Grondwet van 1945 werd viermaal geamendeerd en uiteenlopende regelgeving werd gewijzigd of ingevoerd. Dit leidde, althans op papier, tot meer democratie, een duidelijke scheiding van machten en een betere bescherming van mensenrechten. Het recht op behoorlijke huisvesting wordt nu expliciet erkend. Afgezien van de constitutionele hervormingen waren de twee Regionale Autonomie Wetten van 1999, die in 2001 van kracht werden en in 2004 werden gewijzigd een belangrijk hervormingsinitiatief. Deze wetten regelden de overdracht van taken, bevoegdheden, beslissingsmacht en middelen van de centrale overheid naar lagere overheden, met name naar het niveau van de districten/steden. Uitvoeringsregelgeving heeft de reikwijdte van deze decentralisatiewetten echter sterk beperkt. Zij leidde bovendien tot grote onduidelijkheid, niet in de laatste plaats in de grondsector. Het grondenrecht zelf is intussen nauwelijks veranderd, ondanks de breed gedragen steun voor fundamentele hervormingen. Hierin zijn dan ook nog altijd restanten van de ideologieën en belangrijke leerstukken uit de periodes van Geleide Democratie en Nieuwe Orde terug te vinden. Niettemin is al met al – in ieder geval op papier – de rechtsstatelijke omgeving waarin het grondenrecht wordt geïmplementeerd aanzienlijk verbeterd.

GRONDREGISTRATIE

Nadat aldus de achtergrond en context van het onderzoek zijn geschetst, gaat Hoofdstuk 4 in op de wetgeving en praktijk van de grondregistratie. In de koloniale periode genoten kampongs in steden als Bandung een grote mate van autonomie, wat betekende dat bewoners ook in relatie tot grond

hun eigen adatrecht konden toepassen. De Indonesische regering wees het koloniale rechtsdualisme echter af; in haar ogen was het discriminerend en belemmerde het de economische ontwikkeling. Dit was één van de belangrijkste redenen waarom in 1960 de Agrarische Basiswet van kracht werd. De wet moest leiden tot unificatie van het grondenrecht; in plaats van adatrecht en Europees recht werden alleen nog in de wet beschreven rechten op grond erkend. Om bestaande rechten op te laten gaan in deze door de wet erkende rechten moest de grond worden geregistreerd.

In praktijk blijkt het vooral voor kampongbewoners moeilijk grond te laten registreren. Hiervoor zijn verschillende verklaringen te geven, zo blijkt uit ons onderzoek. Hieronder zijn: i) de strenge bewijsvereisten die gelden voor de registratie van semiformele claims en die geen rekening houden met de complexe grondrelaties in stedelijke kampongs; ii) een gebrek aan politieke wil om rechten van informele grondbezitters te erkennen en te registreren; iii) wanbestuur van de kant van de Nationale Dienst voor Grondzaken, en; iv) daaruit voortvloeiende hindernissen en negatieve perceptie van grondbezitters van het registratieproces.

In reactie op het trage tempo van grondregistratie heeft de Indonesische regering vanaf de jaren '80 verscheidene registratieprogramma's als PRONA, PRODA en LAP geïnitieerd. Alleen al in Bandung hebben honderdduizenden mensen aan deze programma's deelgenomen. Uit onze analyse blijkt echter dat voornamelijk semiformele rechten worden geformaliseerd. Veel kampongbewoners met informele claims – dit zijn vaak ook degenen met de laagste inkomens – worden niet bereikt. Kennelijk is de overheid ook in het kader van registratieprogramma's niet bereid om deze bewoners rechten te geven.

Het laatste deel van Hoofdstuk 4 analyseert de vraag in hoeverre kampongbewoners juridische zekerheid genieten en grondregistratie, al dan niet op basis van de genoemde programma's, hieraan bijdraagt. Uit de analyse volgt allereerst dat veel informele en vooral semiformele grondbezitters vaak al enige mate van zekerheid van grondbezit genieten door een grote mate van bestuurlijke erkenning. Dit blijkt niet alleen uit het feit dat velen al decennia op een bepaald grondgebied wonen zonder enige vorm van interventie, de overheid door middel van kampongveteringsprogramma's actief de infrastructuur in kampongs heeft verbeterd en bewoners heeft voorzien van toegang tot water, elektriciteit en dergelijke, maar – belangrijker – uit het feit dat de overheid ook grondgerelateerde documentatie verstrekt. Een tweede belangrijke bevinding is dat grondregistratie, zeker op de langere termijn, maar weinig bijdraagt aan juridische zekerheid, omdat i) een deel van de formele grondbezitters niet van plan is om in geval van overdracht van grond het kadaster hiervan in kennis te stellen, ii) de meeste nog altijd niet voldoen aan publiekrechtelijke vereisten om op grond te wonen en iii) het Indonesische grondenrecht hoe dan ook maar gedeeltelijke zekerheid biedt. Dit laatste is niet alleen het geval vanwege onvolkomenheden in de wetgeving maar ook door een falende uitvoering door de overheid.

RUIMTELIJKE ORDENING

Juridische zekerheid van grondbezit is niet alleen afhankelijk van juridisch geldige titels, maar ook van de inhoud van ruimtelijke ordeningsplannen. Hoofdstuk 5 gaat daarom in op de wetgeving en de praktijk van de ruimtelijke ordening, zowel gedurende de Nieuwe Orde periode als tijdens de Post-Nieuwe Orde periode. Ruimtelijke ordeningswetgeving die van toepassing was gedurende de Nieuwe Orde periode bood maar ten dele bescherming aan grondbezitters, zelfs als zij formele grondbezitters waren. De Wet Ruimtelijke Ordening van 1992 creëerde weliswaar een systeem dat de belangen van grondbezitters zou moeten borgen, maar uitvoeringsregelgeving, vooral op het gebied van publieke participatie en transparantie, kwam slechts gedeeltelijk tot stand. Voor zover deze regelgeving wel tot stand kwam, ontbraken hierin duidelijke en handhaafbare verplichtingen van de overheid om de rechten van burgers in het proces van ruimtelijke ordening te beschermen.

In praktijk werden de belangen van grondbezitters zelfs nog minder geëerbiedigd dan op grond van bestaande regelgeving verplicht was. Grondbezitters werden niet vanaf het begin actief betrokken bij het ruimtelijke ordeningsproces; vaak speelden zij hierin geen enkele rol. De enige bijdrage van de gekozen gemeenteraad was met een bestemmingsplan akkoord te gaan. Nadat een plan was vastgesteld, hadden burgers nauwelijks inzage in een bestemmingsplan. De verplichte instemming door het provinciebestuur en de centrale overheid, met een plan geschiedde vaak pas jaren nadat het plan was vastgesteld.

Na de val van President Soeharto werd nieuwe uitvoeringsregelgeving betreffende burgerparticipatie en transparantie vastgesteld. Deze bevat bepalingen die de belangen van grondbezitters verder kunnen beschermen. Toch legt zij weinig verplichtingen op aan het gemeentebestuur om burgerparticipatie en transparantie te bevorderen. Bovendien werd de rol van de gemeenteraden op het terrein van de ruimtelijke ordening aanvankelijk kleiner. Ten slotte bleef de begeleidende en toezichhoudende rol van de provinciale overheid beperkt, al is deze vanaf 2004 weer groter geworden.

Het proces van ontwerpen en vaststellen van het bestemmingsplan in Bandung laat zien dat burgers en zeker kampongbewoners daarin maar heel beperkt participeren en ook nauwelijks de kans krijgen van het gemeentebestuur dit te doen. Hun belangen, vooral die van zekerheid van grondbezit, worden ook niet behartigd door de gemeenteraad, hogere overheden of maatschappelijke organisaties. Het ruimtelijke ordeningsbeleid is bovendien niet volledig transparant, al zijn er de laatste tijd verbeteringen te zien. Dit resulteert in ruimtelijke plannen die nadelig zijn voor kampongbewoners, vooral voor degenen die wonen in kampongs die het gemeentebestuur als 'krottenbuurten' heeft gekwalificeerd.

Paradoxaal genoeg is het voorgaande voor een belangrijk deel te verklaren door de nieuwe financiële verhoudingen tussen Jakarta en de lagere overheden. Hierdoor ziet het gemeentebestuur ruimtelijk ordening primair

als een instrument voor economische groei, zonder rekening te houden met de directe belangen van gewone burgers die hierbij in het geding zijn. Gerelateerde KKN-praktijken en een groeiende rol van knokploegen in de stedelijke politiek dragen er ook aan bij dat burgers in ruimtelijke ordening feitelijk weinig tot niets te zeggen hebben. De vaagheid, overlap en inconsistentie van hogere regelgeving geven het gemeentebestuur vervolgens de kans om selectief een beroep te doen op die bepalingen die het nodig heeft. Zelfs als een bestemmingsplan in strijd blijkt met hogere regelgeving dan nog komt het gemeentebestuur hiermee weg vanwege het zwakke provinciale toezicht en de inschikkelijke houding van de centrale overheid. Gewone burgers en maatschappelijke organisaties doen weinig om dergelijke praktijken te voorkomen en op te komen voor de belangen van getroffen kampongbewoners. NGO-activisten die zich wel tegen deze praktijken keren, worden geïntimideerd. Dat geldt evenzeer voor journalisten, die er uit professioneel lijfsbehoud voor kiezen niet al te kritisch te schrijven.

GRONDONTRUIMING DOOR DE OVERHEID

Hoofdstuk 6 bespreekt de wetgeving en praktijk van ontruiming door de overheid die de grond voor andere doeleinden nodig heeft, zowel gedurende de Nieuwe Orde periode als in het Post-Nieuwe Orde tijdperk. Gedurende de laatste jaren van de Nieuwe Orde bood wetgeving inzake grondontruiming door de overheid weinig juridische zekerheid voor kampongbewoners. Het Presidentieel Decreet van 1993 inzake grondontruiming voor ontwikkeling in het algemeen belang was weliswaar een verbetering ten opzichte van zijn voorganger, maar ook dit decreet vertoonde ernstige gebreken. Zo was de definitie van 'algemeen belang' ruim gesteld. Er bestond voorts geen verplichting voor overheden om alternatieven te bestuderen, procedurele bescherming was beperkt en het recht op een behoorlijke schadevergoeding of alternatieve huisvesting werd niet gegarandeerd. In geval van informele grondbezitters had de burgemeester een ruime discretionaire bevoegdheid om te bepalen of hun een vergoeding toekwam en zo ja, hoe ruim die was. Het bevoegd gezag interpreteerde het begrip 'algemeen belang' zo ruim dat de procedure van grondverwerving voor ontwikkeling in het algemeen belang voor vrijwel ieder doel kon worden gevolgd. Zo niet, dan deden de autoriteiten wel een beroep op andere bevoegdheden waarmee grond en huizen konden worden ontruimd. Als het bevoegd gezag toch de procedure van grondverwerving op basis van vrijwilligheid toepaste, dan had deze vaak een dwingend karakter. De hoogte en vorm van de schadevergoeding die werd uitgekeerd was doorgaans inadequaat. Juist informele grondbezitters werden zwaar getroffen: vaak ontvingen zij helemaal geen compensatie. Het Bureau voor Rechts-hulp – in Indonesië bekend als *LBH*, een NGO – en later ook de studentenbeweging, verzetten zich tegen deze praktijk door het organiseren van juridische en politieke acties, vooral gedurende de periode van openheid

(*keterbukaan*) (1989-1994), maar zij richtten hun aandacht doorgaans op de positie van boeren in plaats van op die van arme stadsbewoners. In sommige gevallen hadden zij invloed op het verloop van grondgeschillen, maar zelden was deze invloed zo groot dat zij grondontruiming konden voorkomen.

In de eerste jaren na de val van President Soeharto bleef de wetgeving inzake grondvererving van staatswege ongewijzigd. In de praktijk komt ontruiming als een handhavingsmaatregel, bijvoorbeeld wegens ongeoorloofde occupatie of vanwege de overtreding van bouwregelgeving, nog steeds weinig voor. Als grond echter nodig is voor 'ontwikkeling in het algemeen belang', wat in Bandung tegenwoordig geregeld voorkomt, dan riskeren kampongbewoners nog altijd onvrijwillige grondontruiming zonder behoorlijke schadevergoeding. Zoals een casestudie naar het proces van grondontruiming in Taman Sari voor de ontwikkeling van de Pasupati flyover laat zien, slagen kampongbewoners er tegenwoordig echter in om door hardnekkig onderhandelen hogere schadevergoeding af te dwingen dan gedurende de Nieuwe Orde het geval was. Tussen deze volhouders blijkt er geen verschil op basis van het type van hun grondbezit: de hoogte van de schadevergoeding is voor allen gelijk. Deze vergoeding is echter nog steeds lager dan de sociaaleconomische waarde van de grond en dwingt kampongbewoners zich aan de rand van of zelfs buiten de stad te vestigen, ver van hun inkomstenbron.

Bovengenoemde gang van zaken wordt in de eerste plaats veroorzaakt door de genoemde tekortkomingen in de wetgeving. Bovendien weigeren overheden nog altijd zich aan de wet te houden. Zij trachten arme stadsbewoners uit hun huizen te krijgen zonder behoorlijke schadevergoeding te bieden. De versterkte democratie op lokaal niveau compenseert deze omstandigheden enigszins. Hoewel de steun van het Bureau voor Rechts-hulp en de studentenbeweging tegenwoordig beperkt blijft, durven kampongbewoners zich nu zelf te verzetten tegen grondontruiming. Dit verzet krijgt vorm in politieke mobilisatie, zonder al te veel gebruik te maken van de beschermende werking die het recht kan bieden. Ook zien kampongbewoners af van procederen. De media besteden veel aandacht aan de protesten, maar zij lijken in hun berichtgeving vaak op de hand van de overheid te zijn. Knokploegen intimideren demonstranten. Ondanks deze tegenkrachten bereiken kampongbewoners echter relatief gunstige resultaten.

GRONDONTRUIMING DOOR PROJECTONTWIKKELAARS

Hoofdstuk 7 besteedt aandacht aan de wetgeving en praktijk van grondontruiming door projectontwikkelaars, ook hier zowel gedurende het tijdperk van de Nieuwe Orde als tijdens de Post-Nieuwe Orde periode. Gedurende de Nieuwe Orde veranderde de juridische basis voor grondontruiming voor commerciële doeleinden voortdurend. Er gold echter altijd een vergunningensysteem, waarin de zogenoemde locatievergunning (*izin lokasi*)

een centrale rol speelde. Deze vergunning staat projectontwikkelaars toe in een bepaald gebied met grondbezitters onderhandelingen te beginnen. In de bovengenoemde periode van openheid nam het regime enkele maatregelen die grondbezitters zouden moeten beschermen. De maatregelen hadden weinig betekenis, aangezien overheden niet in staat waren om projectontwikkelaars die niet voldeden aan hun verplichtingen tegenover grondbezitters, sancties op te leggen. In de praktijk was het gebruikelijk dat projectontwikkelaars grondbezitters sterk onder druk zetten hun grond op te geven tegen een zeer lage vergoeding. De overheid, inclusief het leger, stond projectontwikkelaars hierin vaak bij.

Na de val van Soeharto werd de wetgeving inzake grondontruiming voor commerciële doeleinden gewijzigd. Dit leidde echter niet tot een algemene verbetering. De bevoegdheden van toezicht en handhaving zijn nog altijd inadequaat. Veel kampongbewoners kunnen hoe dan ook niet van de beschermende werking van de wetgeving profiteren, omdat in veel gevallen wettelijk geen locatievergunning is vereist. De Paskal Hyper Square case laat zien dat kampongbewoners, zeker bij informeel grondbezit, nog steeds kans lopen op onvrijwillige ontruiming zonder een reguliere rechtsgang en een behoorlijke schadevergoeding. Daar staat tegenover dat kampongbewoners tegenwoordig projectontwikkelaars dwingen hun plannen te herzien of een hogere vergoeding te betalen dan tijdens de Nieuwe Orde gebruikelijk was. Wel is deze vergoeding nog steeds lager dan de sociaal-economische waarde van de grond.

Bovenstaande gang van zaken worden in de eerste plaats veroorzaakt door de gebrekkige wetgeving en door de nalatigheid van het gemeentebestuur kampongbewoners tegen dit soort praktijken te beschermen; het assisteert projectontwikkelaars soms juist. Als gevolg van de regionale autonomie en waarschijnlijk ook KKN heeft het gemeentebestuur er alle belang bij dat projecten slagen. Maar opnieuw compenseert de versterkte democratie op lokaal niveau deze omstandigheden enigszins. Ook tegen commerciële grondontruiming durven kampongbewoners zich nu te verzetten door politieke mobilisatie. Zij organiseren straatprotesten, zoeken de steun van bureaus voor rechtshulp met politieke connecties en gebruiken zelfs hun stemrecht om het gemeentebestuur onder druk te zetten. Strategieën waarin het recht een expliciete rol speelt, worden echter vermeden. Ondanks gebruikelijke tegenkrachten weten kampongbewoners op die manier redelijk gunstige uitkomsten te realiseren.

DE PERCEPTIE VAN ZEKER GRONDBEZIT

Hoofdstuk 8 ten slotte gaat in op de laatste dimensie van het fenomeen zekerheid van grondbezit voor kampongbewoners, namelijk die van de gepercipieerde zekerheid. Daarbij is ook gekeken naar het effect van grondregistratie op investeringsgedrag bij kampongbewoners met verschillende vormen van grondbezit. Uit onze survey-data blijkt dat kampongbewoners

over het algemeen een behoorlijke mate van gepercipieerde zekerheid genieten. De gepercipieerde zekerheid van formele en semiformele grondbezitters is ongeveer even sterk, die van informele grondbezitters veel minder. Formele grondbezitters baseren gepercipieerde zekerheid op het bezit van documenten inzake hun grond, terwijl veel semiformele en informele grondbezitters menen dat de overheid akkoord gaat met hun woonsituatie omdat zij er al lang wonen. Een grote meerderheid van de semiformele grondbezitters en een kleiner deel van de informele grondbezitters baseren dit vertrouwen eveneens op het bezit van documentatie over hun grond.

Ongeacht de vorm van hun grondbezit geloven veel kampongbewoners dat het risico van onvrijwillige ontruiming sinds het einde van de Nieuwe Orde is toegenomen. Tegelijkertijd hebben veel kampongbewoners het idee dat de hoogte van de vergoeding sindsdien is gestegen.

Om te weten te komen of registratie leidt tot meer investeringen in huisvesting hebben we de correlatie gemeten tussen vormen van grondbezit en de kwaliteit van huisvesting van respondenten. Zoals hierboven besproken, bestaan de meeste kampongs in Bandung uit permanente huizen. Toch kan er een onderscheid worden gemaakt naar de vorm van grondbezit; deze laatste factor blijkt samen te hangen met investeringen in huisvesting. De huisvesting van formele grondbezitters is van significant betere kwaliteit dan die van informele grondbezitters. Echter, benadrukt moet worden dat huisvesting van formele en semiformele grondbezitters van ongeveer gelijke kwaliteit is. Voorts zullen, ongeacht de vorm van grondbezit, kampongbewoners met een sterke perceptuele zekerheid en/of een hoger inkomen meer investeren in hun huisvesting dan diegenen die een dergelijke zekerheid niet voelen en/of niet over een dergelijk inkomen beschikken.

CONCLUSIE

Op grond van het voorgaande concludeert Hoofdstuk 9 dat vraagtekens zijn te plaatsen bij de effectiviteit van de huidige benaderingen, in Indonesië, die gericht zijn op de versterking van de zekerheid van grondbezit voor arme stadsbewoners. De dominante benadering, die bestaat uit registratie van grond door middel van registratieprogramma's, schiet haar doel voorbij. Informele grondbezitters die het meest baat zouden hebben bij die programma's, kunnen hieraan namelijk nauwelijks deelnemen. Daarnaast leidt een certificaat niet per definitie tot meer zekerheid van grondbezit. Bovendien blijkt registratie niet van beslissende invloed op investeringsgedrag. Zolang kampongbewoners zelf zekerheid ervaren (percipieren), zullen zij evengoed in hun huisvesting investeren. Deze gepercipieerde zekerheid hoeft niet op juridische zekerheid gebaseerd te zijn; feitelijke zekerheid is voldoende.

Als beleidssuggestie vloeit uit dit onderzoek dan ook voort de keuze voor een alternatieve benadering waarin in eerste instantie de feitelijke zekerheid van kampongbewoners wordt versterkt. Dit kan bijvoorbeeld door middel van formele gedoogbeschikkingen ten aanzien van grondbezit en –gebruik. Na verloop van tijd kan worden overgegaan tot grondregistratie door middel van registratieprogramma's, waarbij de opzet van deze programma's echter wel moet worden aangepast. Ten eerste moeten zij vooral gericht zijn op informele grondbezitters. Bovendien moeten grondbezitters niet alleen grondtitels krijgen, maar ook de nodige vergunningen om op de grond te mogen wonen. Los daarvan moeten de problemen van beperkte herregistratie en de diverse zwakke punten in het Indonesische grondenrecht worden aangepakt.

Het is van belang dat bovengenoemde beleidsmaatregelen gepaard gaan met verdere hervormingen ter versterking van de Indonesische rechtsstaat. Het gaat hierbij om juridische en institutionele hervormingen als ook zogenoemde *legal empowerment* maatregelen, maatregelen van beneden af met als doel de armen juridisch mondig te maken. De juridische en institutionele hervormingen moeten in de eerste plaats gericht zijn op het grondenrecht, dat zoals gezegd nog nauwelijks is hervormd. Daarnaast zijn hervormingen in de regionale autonomie en algemene rechtsstatelijke hervormingen nodig; deze zouden ertoe moeten leiden dat lokale overheden zich beter aan de wet houden, de democratie op lokaal niveau verder wordt versterkt en kampongbewoners toegang hebben tot onafhankelijke instellingen voor geschillenbeslechting. Voorlichting en rechtshulp moeten kampongbewoners meer bewust maken van hun rechten en plichten ten aanzien van grondbezit en –gebruik.

Uit het onderzoek zijn ook conceptuele lessen te trekken. In de eerste plaats wordt bevestigd dat grondbezit in kampongs in Indonesië en waarschijnlijk in de meeste ontwikkelingslanden niet zwart-wit kan worden ingedeeld als legaal versus niet-legaal. Er bestaan doorgaans gradaties van legaliteit. Ook moet zorgvuldig worden omgegaan met het begrip zekerheid van grondbezit, dat voor analytische doeleinden in ieder geval moet worden benaderd vanuit drie dimensies: juridische, feitelijke en perceptuele zekerheid. Kampongbewoners kunnen bijvoorbeeld een hoge mate van perceptuele zekerheid genieten zonder dat sprake is van juridische zekerheid. Het is voorts simplistisch om formeel grondbezit gelijk te stellen met zekerheid van grondbezit en informeel grondbezit met onzekerheid. Informele grondbezitters kunnen bijvoorbeeld een hoge mate van feitelijke zekerheid genieten. Welke benadering ter versterking van zeker grondbezit van arme stadsbewoners ook wordt gekozen, het succes van deze benadering is afhankelijk van de mate waarin de rechtsstaat functioneert. Zonder rechtsstaat kunnen rechten immers niet worden gehandhaafd. Dit betekent ook dat benaderingen niet enkel gericht moeten zijn op grondbeleid, maar deel uit moeten maken van bredere hervormingen ter versterking van de rechtsstaat.

