



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Indonesian law and leality in the Delta : a socio-legal inquiry into laws, local bureaucrats and natural resources management in the Mahakam Delta, East Kalimantan

Simarmata, R.

Citation

Simarmata, R. (2012, December 6). *Indonesian law and leality in the Delta : a socio-legal inquiry into laws, local bureaucrats and natural resources management in the Mahakam Delta, East Kalimantan*. Meijers-reeks. Leiden University Press (LUP), Leiden. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/20256>

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/1887/20256>

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

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/20256> holds various files of this Leiden University dissertation.

Author: Simarmata, Rikardo

Title: Indonesian law and reality in the Delta : a socio-legal inquiry into laws, local bureaucrats and natural resources management in the Mahakam Delta, East Kalimantan

Issue Date: 2012-12-06

Samenvatting

Indonesische wet en werkelijkheid in de Delta

Een socio-legal onderzoek naar wetgeving, lokale ambtenaren en beheer van natuurlijke hulpbronnen in de Mahakam Delta, Oost Kalimantan

Door hun rijkdom aan natuurlijke grondstoffen trekken delta's overal in de wereld mensen aan. Voor gewone mensen die op zoek zijn naar een beter bestaan, is een delta aantrekkelijk omdat zij de natuurlijke hulpbronnen (hierna: hulpbronnen) kunnen vergaren en benutten. Tegelijkertijd scheppen staten juridische kaders om het gebruik van hulpbronnen in de delta's te controleren, ten behoeve van zowel de staatskas als bescherming van het milieu. Desalniettemin zien wij in vele delta's in de hele wereld dat een steeds destructievere exploitatie van hulpbronnen heeft geleid tot sociale en milieuproblemen.

De Mahakam Delta in Oost Kalimantan, Indonesië, vormt in dat opzicht geen uitzondering. Ontbossing, met name door de conversie van mangrovebossen in andere vormen van gebruik, wordt vaak genoemd als één van de belangrijkste oorzaken van de vernietiging van het milieu van de Mahakam Delta. Ontbossing heeft op zijn beurt ook weer geleid tot andere vormen van milieuvernierietiging, zoals abrasie, waterverontreiniging, uitputting van de visstand, en verminderde biodiversiteit. Al deze vormen van milieuvernierietiging hebben gedurende de afgelopen veertien jaar de preciaire balans van het ecosysteem van de Mahakam Delta aangetast. En dit heeft ertoe geleid dat de Mahakam Delta veel minder goed in staat is om de milieuvorzieningen (environmental services) te bieden. Naast de schade aan het milieu, is er ook sprake van een toename van conflicten tussen de gebruikers.

Deze twee problemen – de milieuvernierietiging en de conflicten – roepen een aantal socio-juridische (*socio-legal*) vragen op over de juridische en bestuurlijke arrangementen voor de Mahakam Delta. Hoe reguleert het recht het gebruik van hulpbronnen in de Mahakam Delta? Om erachter te komen in hoeverre de formele regels voor dit gebruik functioneren, is het belangrijk om na te gaan in hoeverre ambtenaren de formele regels hebben geïmplementeerd, en welke actoren en factoren de implementatie van het recht hebben beïnvloed. Om juridische en bestuurlijke arrangementen beter te begrijpen is het belangrijk om ook het proces waarbij formele regels worden opgesteld en vastgesteld te kennen, zodat uitleg kan worden verschaft waarom het gebruik van hulpbronnen op een bepaalde manier geregeld is.

Juridisch beschouwd, bestaat er sinds lang wetgeving die het gebruik van hulpbronnen regelt, zowel voor het vasteland als voor het kustgebied en het maritieme deel van de Mahakam Delta. Wel moeten we vaststellen dat bij de uitwerking van die wetgeving in lagere regelgeving die voor het vasteland voorop loopt vergeleken bij die van het kustgebied en maritieme deel van de Delta. Regelgeving voor het beheer van hulpbronnen door de staat vormt een belangrijk onderdeel van de bestaande juridische arrangementen. In feite heeft de staat het formele beheer over alle vormen van gebruik van hulpbronnen in de Mahakam Delta aan zich getrokken; het type van beheer verschilt echter steeds per hulpbron. In het geval van de bosbouw, heeft de wetgever gekozen voor een territoriale strategie, terwijl in het geval van olie, gas en visserij, is gekozen voor een niet-territoriale strategie. Die territoriale strategie voor bosgebieden uit zich hierin dat nadat volgens wettelijk voorschrift zogenaamde Bosgebieden (*Forest Areas*) zijn vastgesteld, er ook daadwerkelijk een gebiedsmarkering plaats moet vinden waarmee de overheid haar het bezit van het desbetreffende gebied bevestigt. Echter, als het gaat om mijnbouw- of visserijgebieden, is een dergelijke fysieke markering niet verplicht volgens de wet. Naast het genoemde overheidsbeheer is ook de wet en regelgeving met betrekking tot de ruimtelijke ordening belangrijk; voor elke sector van hulpbronnen en voor elke daarmee corresponderende overheidsdienst, gelden eigen ruimtelijke plannen.

Terwijl de vormen van beheer verschillen per sector, zijn de wetsbepalingen die gelden voor het gebruik van hulpbronnen in hoofdzaak gelijk. In het algemeen schrijven deze bepalingen voor dat de overheid bepaalt op welke manier en door wie de hulpbronnen in de aangewezen en afgebakende gebieden gebruikt mogen worden. Voorts bepalen zij dat slechts degenen in het bezit van een vergunning of bijzondere gebruiksrechten toegekend door de daartoe bevoegde diensten, de hulpbronnen mogen verzamelen en gebruiken. Zij die de bepalingen overtreden kunnen veroordeeld worden tot een boete of gevangenisstraf. Om hun rechten op het gebruik van de hulpbronnen te mogen uitoefenen, dienen de houders van een vergunning of recht aan bepaalde verplichtingen te voldoen. De bedrijven met een *Production Sharing Contract* voor olie en gas, bijvoorbeeld, zijn verplicht om voordat er met exploratie en exploitatie wordt begonnen de benodigde grond van de rechthebbenden te verwerven.

Naast de genoemde bepalingen, zijn er ook regels die bepaalde overheidsorganen de taak geven om wetgeving voor het beheer van hulpbronnen en de bescherming van het milieu nader uit te werken; hierbij zijn verschillende overheidsinstellingen op elkaar aangewezen. Regelingen voor bosbeheer, bijvoorbeeld, wijzen de centrale en gewestelijke overheid aan om de bosmarkering en bosbescherming uit te voeren. In het geval van visserij, is alleen de gewestelijke overheid aangewezen om uitvoeringsregels te maken voor *input*- en *output*controle die overbevissing moeten voorkomen.

Echter, vanwege een combinatie van complexe actoren, zijn de wetten en regels met betrekking tot het beheer van hulpbronnen in de Mahakam Delta – niet op een effectieve manier geïmplementeerd, enkele uitzonderingen daargelaten. Een kenmerkend voorbeeld uit de bosbouw is dat de Provinciale Bosbouwdienst een aangewezen bosgebied pas zeventien jaar nadat het gebied officieel was vastgesteld, daadwerkelijk markeerde. Voor wat betreft het gebruik van grond in Bosgebied, is opmerkelijk dat geen van de voor bosbeheer verantwoordelijke diensten de wet daadwerkelijk oplegden aan de olie- en gasmaatschappijen, omdat er geen vergunning was verschaft door de Minister van Bosbouw. Dit gold zowel de Gewestelijke Directie van het Ministerie van Bosbouw als de Regionale Technische Implementatie Unit van het Ministerie van Bosbouw, alsook de Technische Implementatie Unit van de Provinciale Bosbouwdienst van Oost Kalimantan. Tegelijkertijd verwaarloosden de ambtenaren van zowel de Provinciale Bosbouwdienst als van de Districts bosbouwdienst van Kutai hun surveillancetaken in het ‘Productiebos’ van de Mahakam Delta.

Ook is het evident dat controle op milieubelastende visserij in de Mahakam Delta door middel van een vergunning niet heeft gewerkt, ondanks alle bepalingen, en ondanks lange lijsten van feitelijke of geplande uitvoeringsactiviteiten van de verschillende afdelingen van het district Kutai. Hetzelfde geldt voor de implementatie van regelingen en beleid voor milieuvriendelijke garnaalvijvers. Gebrekkige wetimplementatie zagen wij ook op het terrein van de ruimtelijke ordening, waar sectorale ministeries en gewestelijke overheden wier taak het was om aangewezen gebieden officieel te markeren, weinig tot niets uitvoerden.

Er zijn verschillende redenen waarom de implementatie van recht niet doeltreffend heeft gefunctioneerd. Het eerste deel van de verklaring is juridisch, en heeft te maken met de observatie dat wetten en regelingen voor het gebruik van hulpbronnen noch consistent zijn noch onderling coherent. De inconsistentie van wetten en regelingen is, algemeen gesproken, gelegen in hun innerlijke tegenstrijdigheid en incompatibiliteit.

Op basis van een aantal belangrijke gevallen die worden beschouwd in deze studie – zoals de regelingen betreffende bevoegdheden in het bosbeheer, de rechten van kleinschalige vissers, en de juridische aanvaardbaarheid van bewijzen van landbezit – kan worden geconcludeerd dat de tegenstrijdigheden uit drie bronnen voortkomen. Ten eerste zijn er regels in de verschillende grondstofsectoren die onderling tegenstrijdig zijn. Ten tweede zijn sommige hogere en lagere regelingen niet met elkaar verenigbaar. Ten derde gaan nieuw ingevoerde wetten en regelingen vaak voorbij aan reeds bestaande wetten en regelingen.

Daarnaast bestaat er vaak incoherentie tussen wetsbepalingen vanwege het feit dat bepalingen in de verschillende sectoren niet naar elkaar verwijzen, alsmede vanwege de disharmonie tussen wetgeving en jurisprudentie.

In de praktijk heeft het gebrek aan consistentie en coherentie de rechtszekerheid van de gebruikers van hulpbronnen verzwakt, en geleid tot onduidelijkheid over de mate van gezag en wettigheid van gewestelijke en plaatselijke ambtenaren. Doordat wetgeving en jurisprudentie elkaar tegenspraken, is ongelijkheid ontstaan tussen de houders van rechten. Het genoemde gebrek aan rechtszekerheid, de ongelijkheid, en de onduidelijkheden rond gezag en wettigheid konden ontstaan doordat bepaalde regelgeving andere regelgeving delegiteerde. In deze situatie kon de gedelegiteerde regeling haar primaire doel niet meer nastreven. Overigens heeft het gebrek aan consistentie en coherentie ook geleid tot nieuwe juridische interpretaties door plaatselijke ambtenaren, ter rechtvaardiging van hun erkenning van bestaand gebruik van hulpbronnen als juist.

Naast de bovengenoemde juridische verklaring, is er ook een aantal niet-juridische factoren die implementatie van het recht hebben belemmerd. Volgens een simpele classificatie kan men de niet-juridische factoren indelen in twee groepen: (i) factoren *binnen* overheidsinstellingen; en (ii) factoren *buiten* overheidsinstellingen. Men ziet veel van dezelfde factoren optreden in de verschillende sectoren van hulpbronnen. Daarnaast kent elke sector ook zijn eigen factoren die een rol spelen.

Met betrekking tot factoren *binnen* de overheidsinstellingen kan worden gezegd dat een gebrek aan middelen, bestuurlijke rivaliteiten, en rigide procedures voor planning en begroting gemeenschappelijke factoren zijn die een effectieve implementatie van de wet hebben belemmerd. Naast deze factoren, heeft de bosbouwsector in het bijzonder te kampen met een *bias* van ambtenaren voor houtproductie. Deze factor heeft plaatselijke ambtenaren van bosbeheer zeer terughoudend gemaakt als het ging om bescherming van het 'Productiebos' van de Mahakam Delta omdat daar immers geen vergunning voor houtkap was verschaft. In het bijzonder voor de visserij hangt het succes van de wetsimplementatie af van de vraag of de plaatselijke ambtenaren zich duidelijk betrokken en verantwoordelijk voelen voor de bescherming van het milieu of niet.

De externe factoren, dus degene die *buiten* de overheidsinstellingen vallen zijn complexer. Afgezien van enkele verschillen tussen de sectoren, zijn er, algemeen gesproken, twee factoren die van invloed zijn op de voorgenomen implementatie van recht: het langdurige verblijf van de lokale gebruikers van hulpbronnen in de Delta en de dus al lang bestaande plaatselijke gebruiksrechten, en het economische belang van deze hulpbronnen voor het leven van de mensen ter plaatse. Op basis van deze twee factoren hebben lokale ambtenaren geprobeerd te rechtvaardigen waarom zij sociale legitimiteit boven juridische legitimiteit stelden, toen ze moesten vaststellen of de lokale gebruikers nu gebruiksrechten hadden of niet. Lokale ambtenaren hielden bij hun beslissing de wetgeving niet te implementeren ook rekening met de politieke macht van bepaalde gebruikers. Met name bosbouwambtenaren waren terughoudend om bij het gebruik van vergunningen regels op te leggen aan olie- en gasmaat-

schappijen, omdat zij bang waren voor de machtige nationale achterban van deze maatschappijen. Lokale visserijambtenaren implementeerden de wetgeving tegen overbevissing en visserij-met-milieuschade niet, omdat dat hen zou kunnen confronteren met andere plaatselijke ambtenaren die de belangen van hun gemeenschappen en familieleden hadden te dienen.

Bij het observeren van de daadwerkelijke interactie tussen de plaatselijke ambtenaren in het veld – de zogenaamde *street level bureaucrats* zoals Lipsky hen noemt – en de plaatselijke gebruikers van hulpbronnen, zagen wij dat de implementatie van de wet ook sterk beïnvloed werd door sterke menselijke emoties. Een mengeling aan gevoelens – medeleven, respect, angst en pragmatisme – droeg ertoe bij dat ambtenaren twee houdingen aannamen. In de eerste plaats zagen de ambtenaren het gebrek aan naleving niet als iets waar actie tegen ondernomen hoefde te worden. Vaak werd door hen, zoals gezegd, als uitleg gegeven de economische afhankelijkheid van de plaatselijke bevolking van het gebruik van de hulpbronnen. Daarnaast zeiden veldambtenaren ook dat zij vreesden dat hen kwaad zou worden berokkend en/of dat ze hun geloofwaardigheid bij en het vertrouwen van de plaatselijke bevolking zouden verliezen als zij de wet zouden opleggen. In veel gevallen, verdedigden plaatselijke ambtenaren de lokale gebruikers tegen beschuldigingen van het schenden van wetgeving. Daarnaast hielden veldambtenaren soms ook het officiële, eigenlijke doel van hun activiteiten verborgen voor de bevolking, om tegenstand te voorkomen en zo hun programma's en activiteiten te kunnen realiseren.

Intussen was de implementatie van de wet vaak wel effectief als het ging om olie- en gasmaatschappijen. Die werden immers erkend als *national vital objects*, en droegen fors bij aan het inkomen van de centrale en gewestelijke overheden. Vanwege de belangrijke strategische rol van deze sector, genoten bedrijven in de olie- en gaswinning vaak een voorkeursbehandeling van de plaatselijke ambtenaren en wetshandhavers die immers handelden in het belang van een ononderbroken gas- en oliewinning. Hier moet bij vermeld worden dat de perceptie van olie- en gaswinning als een zaak van groot gewicht, samenviel met een bepaalde stereotypering van de plaatselijke bewoners door de plaatselijke ambtenaren. De inwoners werden dikwijls door hen gezien als kortzichtig, hebberig, listig en koppig.

Niet alleen bij de implementatie van de wet- en regelgeving maar ook bij maken van wetten en regelingen was er sprake van dergelijke stereotypering. De districtsoverheid van Kutai hield nauwelijks rekening met de mening van de plaatselijke inwoners van Kutai district, terwijl buitenstaanders wel inspraak hadden. Op deze manier verkoos de districtsoverheid van Kutai juridische legitimiteit in de ogen van de centrale overheid boven sociale legitimiteit, in de ogen van de plaatselijke bewoners. De reden die sommige plaatselijke ambtenaren gaven om de plaatselijke bevolking er niet bij te betrekken was dat zij zichzelf als meer ontwikkeld, beter geschoold, zagen. Bovendien zeiden zij de wensen van de plaatselijke bevolking al te kennen.

Uit de uitgebreide en veelomvattende analyse van de belangrijkste actoren en factoren die een rol speelden bij de implementatie en handhaving van de wet, blijkt dat de lokale ambtenaren en wetshandhavers vaak niet zozeer handelden uit eigen belang of het belang van hun naasten, maar dat zij de wet- en regelgeving betreffende gebruik van hulpbronnen in de Mahakam Delta niet altijd effectief implementeerden vanwege een combinatie van rationele en emotionele overwegingen.

De plaatselijke ambtenaren realiseerden zich dat, als zij zich niet zouden aanpassen aan en reageren op de realiteit en de wetten en regelingen op een rigide manier zouden implementeren, dit waarschijnlijk meer nadelige gevolgen dan voordelen zou hebben. Zij waren zich er volledig van bewust dat als zij niet enige vorm van compensatie zouden aanbieden, dat implementeren en afdwingen van de wet het bestaan van de plaatselijke bewoners zou verslechteren. De plaatselijke ambtenaren zouden vier risico's lopen als zij de wet streng zouden implementeren en handhaven. Ten eerste zou het moeilijker zijn om hun eigen plannen en activiteiten te realiseren vanwege gebrek aan *goodwill* bij de bevolking. Ten tweede zouden de plaatselijke bewoners, als de wet geïmplementeerd zou worden, de ambtenaren in gevaar kunnen brengen. Ten derde liepen de plaatselijke ambtenaren het risico hun sociale erkenning onder de plaatselijke bevolking te verliezen. En ten vierde, als de wet strenger zou worden geïmplementeerd, vreesde men extra werkdruk, en dat terwijl de plaatselijke overheid te kampen had met een gebrek aan middelen.

Wat betreft de emotionele overwegingen, deze hadden voornamelijk te maken met sociale betrokkenheid. Deze betrokkenheid werd vooral opgewekt door gevoelens van medeleven en respect, die hierboven beschreven zijn. De ambtenaren realiseerden zich dat de bewoners al lang in de Delta woonden en de hulpbronnen nodig hadden voor hun bestaan. Zulke overwegingen van rechtvaardigheid werden vaak versterkt wanneer de lokale ambtenaren onrechtvaardige situaties tegenkwamen waarbij bijvoorbeeld de centrale overheid weinig aandacht besteedde aan de 'Bosgebieden' in de Delta terwijl dichtbij olie- en gasmaatschappijen enorme winsten boekten.

De sociale betrokkenheid van de plaatselijke ambtenaren, in combinatie met het gebrek aan consistentie en coherentie in de wetgeving, leidden ertoe dat zij het bestaande gebruik van hulpbronnen door plaatselijke bewoners terecht achtten, en juridisch aanvaardbaar. Met hun betrokkenheid en juridische interpretaties, waren ambtenaren niet alleen responsief en tegemoetkomend, maar traden zij bij bepaalde gelegenheden zelfs op als verdedigers van lokale gebruikers van hulpbronnen.

Tegen deze achtergrond stelt dit boek dat gebreken bij de implementatie en wetshandhaving niet altijd wijzen op lokale bureaucraten die puur uit eigen belang handelen. Veeleer proberen zij het evenwicht te bewaren tussen aanpassing aan externe invloeden enerzijds, en behoud van autonomie anderzijds.

Deze studie beveelt sterk aan dat meer onderzoek wordt verricht naar het beheer van de Mahakam Delta om nog beter te begrijpen op welke manier

implementatie van recht hier in zijn werk gaat. Dergelijk vervolgonderzoek zal bijdragen tot de vorming van perspectieven waarin niet bij voorbaat de rol van plaatselijke ambtenaren of bureaucraten – bij hun confrontatie met juridische en niet-juridische factoren in het proces van implementatie van wet- en regelgeving – in twijfel wordt getrokken. Zulke inzichten zouden kunnen helpen bij het maken van toekomstig beleid en relevante regelgeving. Om relevant te zijn, is het van belang voor zulke regelgeving inzake informeel en semi-informeel gebruik van hulpbronnen, dat deze door de plaatselijke ambtenaren en lokale gebruikers samen wordt opgesteld.

