



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Land rights and the forces of adat in democratizing Indonesia : continuous conflict between plantations, farmers, and forests in South Sulawesi

Muur, W.E. van der

Citation

Muur, W. E. van der. (2019, January 9). *Land rights and the forces of adat in democratizing Indonesia : continuous conflict between plantations, farmers, and forests in South Sulawesi*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/68271>

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/1887/68271>

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

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/68271> holds various files of this Leiden University dissertation.

Author: Muur, W.E. van der

Title: Land rights and the forces of adat in democratizing Indonesia : continuous conflict between plantations, farmers, and forests in South Sulawesi

Issue Date: 2019-01-09

SAMENVATTING (DUTCH SUMMARY)

LANDRECHTEN EN DE KRACHTEN VAN ADAT IN DEMOCRATISEREND INDONESIË: VOORTDURENDE CONFLICTEN TUSSEN PLANTAGES, BOEREN EN BOSSEN IN ZUID SULAWESI

Landconflicten tussen lokale grondgebruikers en de overheid of plantageondernemingen zijn wijdverspreid in Indonesië. Deze studie richt zich op langdurige landconflicten, waarin burgers claimen dat ze als traditionele adatgemeenschap recht hebben op grond die is geconfisceerd door overheidsinstanties of plantagebedrijven. De hoofdvraag van het onderzoek is onder welke omstandigheden, zulke claims sinds de val van het Soeharto regime zijn erkend door de overheid of rechterlijke macht, in hoeverre deze erkenning een bijdrage heeft geleverd aan het oplossen van landconflicten, en in hoeverre zij de rechtszekerheid van lokale grondgebruikers heeft versterkt.

Het proefschrift combineert literatuuronderzoek met bevindingen op basis van juridische analyses en empirisch veldwerk op verschillende locaties in Indonesië, in het bijzonder in de districten Bulukumba en Sinjai (Zuid Sulawesi). Het proefschrift benadert het onderwerp vanuit verschillende theoretische en conceptuele invalshoeken. Ten eerste biedt de *social movement* literatuur belangrijke concepten voor het analyseren van het type claims dat gemaakt wordt, met name het *collective action frame* concept. Ook relevant is de literatuur over burgerschap (*citizenship*) in de context van postkoloniale natiestaten. Deze literatuur benadrukt de pluriformiteit van statelijke en niet-statale instituties, en laat zien dat burgers voor het daadwerkelijk realiseren van hun rechten in grote mate afhankelijk zijn van hun informele relaties.

Hoofdstuk 2 geeft een overzicht van de historische ontwikkeling van het grondenrecht in Indonesië. De koloniale periode werd gekenmerkt door dualisme: de westerse bevolking was onderworpen aan westers recht en de inheemse bevolkingsgroepen aan hun eigen ongeschreven regels en gebruiken, het zogeheten adatrecht. Na de Indonesische onafhankelijkheid brak de Indonesische overheid met dit dualisme, dat werd geassocieerd met kolonialisme en verdeel en heers-politiek. Ter wille van rechtszekerheid en nationale eenwording werden pogingen gedaan het recht te unificeren. Nieuwe wetgeving maakte geen onderscheid meer tussen verschillende bevolkingsgroepen maar enkel tussen Indonesische staatsburgers en anderen. De Agrarische Basiswet van 1960 was de eerste grote stap richting de unificatie van het grondenrecht. Deze wet erkende het adatrecht slechts in symbolische zin en maakte het waar het nog bestond ondergeschikt aan het nationale recht. Sinds de jaren negentig is er echter sprake van een herwaardering van het adatrecht en van lokale adatgemeenschappen (zie hieronder).

Ten grondslag aan veel van de huidige landconflicten in Indonesië ligt de claim van de overheid op meer dan 70 procent van alle grond, in het bijzonder de gebieden buiten Java. Naast de Agrarische Basiswet vormt de Boswet van 1967 de basis voor deze claim; middels de laatstgenoemde wet werden alle bossen in Indonesië staatsgrond.

Een groot deel van de rurale bevolking in Indonesië kampt nog steeds met een gebrek aan rechtszekerheid ten aanzien van eigendom van landbouwgrond. Alleen landcertificaten worden door de staat gezien als legitiem bewijs van eigendom, maar het verkrijgen van een landcertificaat is complex en bovenal duur. Overlappende claims op grond van concurrerende overheidsactoren, in het bijzonder van het Nationale Land Agentschap en het Ministerie van Bosbeheer (tegenwoordig Ministerie van Milieu en Bosbeheer), hebben de situatie verder gecompliceerd. Er is tot op heden geen overkoepelend orgaan dat deze verschillende systemen van landadministratie coördineert.

Tijdens de Nieuwe Orde periode (1966-1998) ging de marginale juridische positie van de agrarische bevolking op het gebied van landrechten gepaard met onderdrukking door het leger- en politieapparaat, dat vaak steun verleende aan staatsbedrijven en private ondernemingen om concessies veilig te stellen. Onteigening van grond kwam op grote schaal voor en verzet hiertegen werd door het veiligheidsapparaat onderdrukt. De rechterlijke macht werd in deze tijd beschouwd als een verlengstuk van het regime en oordeelde slechts zelden in het voordeel van de rurale bevolking.

Centraal in Hoofdstuk 3 staat een casestudie van een langdurig landconflict tussen een groep lokale boeren en rubberplantageonderneming PT. Lonsum in Bulukumba (Zuid Sulawesi). Een verwaarloosd deel van de concessie van de plantageonderneming werd al jaren door lokale boeren gebruikt als landbouwgrond toen eind jaren zeventig PT. Lonsum deze grond wilde beplanten met rubber. Met steun van het leger en lokale ambtenaren dwong het bedrijf de boeren om hun grond te verlaten. Een groep van 172 boeren uit sub-district Kajang verzette zich hiertegen en besloot een vordering tegen PT. Lonsum in te dienen bij de districtsrechter. De zaak belandde uiteindelijk bij het Indonesische Hooggerechtshof (*Mahkamah Agung*), dat in 1990 in het voordeel van de boeren oordeelde. De executie van de uitspraak werd echter op verzoek van het plantagebedrijf en de districtsoverheid van Bulukumba uitgesteld. De casestudie toont dat toentertijd zelfs een uitspraak van het hoogste Indonesische gerechtshof in het voordeel van de boeren niet kon verzekeren dat zij hun grond terugkregen. Dit heeft onder de rurale bevolking van Indonesië geleid tot een sterk gevoel onrechtvaardig behandeld te worden door de overheid.

Een belangrijk keerpunt in Indonesië was de val van het Soeharto regime in mei 1998 en de daaropvolgende *Reformasi* periode, waarin een ongekeerde transformatie plaats vond naar een gedecentraliseerde democratie. Onder grote maatschappelijke druk werden juridische en institutionele veranderingen doorgevoerd, ook op het gebied van landrechten, zoals een nieuwe, vervangende Boswet in 1999. De claims van de overheid op grond bleven echter grotendeels ongewijzigd, ondanks de nieuwe wetgeving.

De met de hervorming geïntroduceerde nieuwe burgerlijke vrijheden, en de terugtrekking van het leger uit het landsbestuur leidden echter tot een nieuwe situatie waarin de machtsverhoudingen nog niet duidelijk waren bepaald. In veel rurale gebieden organiseerden groepen boeren zich. Met collectieve acties zoals demonstraties en bezettingen claimden ze hun verloren gronden terug. Hoofdstuk 3 laat zien dat zulke groepen aftastten hoe ver zij konden gaan met hun collectieve acties. In veel gevallen

waren ze maar in beperkte mate succesvol. Hoewel ze soms tijdelijk de fysieke controle over stukken grond wisten te verkrijgen, leidde dit zelden tot formeel erkende rechten op die grond.

Onder leiding van enkele invloedrijke lokale activisten ontstond in Bulukumba een lokale boerenbeweging die erin slaagde in 1999 de executie van de inmiddels negen jaar oude rechterlijke uitspraak af te dwingen. 172 rechthebbenden kregen als gevolg hiervan hun grond terug. Al snel volgden meer claims van andere lokale boeren die niet bij de groep van rechthebbenden (*penggugat asli*) hoorden, maar van wie eveneens land was geconfisceerd tijdens de Nieuwe Orde periode. Lokale activisten wisten meer dan 1500 boeren op de been te brengen tijdens demonstraties en protestacties. De boerenbeweging in Bulukumba werd echter de kop ingedrukt na een grootschalige bezetting van de plantage van PT. Lonsum in juli 2003. Hierbij werden enkele demonstranten door de politie doodgeschoten. Vervolgens probeerden de provinciale en de districtsoverheid te bemiddelen in het conflict. Als uitgangspunt namen ze daarbij echter uitsluitend de rechterlijke uitspraak, waardoor ze geen verandering in de bestaande situatie brachten.

Bovendien werd het conflict door ineffectief en inconsistent handelen van de bemiddelende instanties steeds complexer. Uiteindelijk laat de Bulukumba case daarom in de eerste plaats zien dat ook na de val van Soeharto het statelijke recht vooral dient als grond om nieuwe claims op land af te wijzen. Dit heeft de legitimiteit van de overheid aangetast en het conflict is nog steeds niet tot een einde gekomen.

In hoofdstuk 4 wordt de opkomst van een nationale adatbeweging (*indigenous movement*) in Indonesië besproken. Sinds de val van Soeharto worden claims op landrechten namelijk steeds vaker gemaakt in de vorm van een beroep op collectieve adatgemeenschapsrechten. Vanaf het begin van de jaren negentig is een grote maatschappelijke beweging ontstaan die zich inzet voor de erkenning van adatgemeenschapsrechten. De wetenschappelijke literatuur over dit onderwerp stelt dat het hernieuwde belang van adat sinds de val van Soeharto begrepen moet worden in de context van de *Reformasi* periode. Decentralisatie en democratisering hebben geleid tot een hernieuwde focus op regionalisering en etnische diversiteit.

Er zijn echter een aantal andere historische, politieke en juridische verklaringen voor dit fenomeen aan te wijzen. Onder invloed van het mondiale inheemse volkeren discours dat in de jaren tachtig en negentig aan invloed won, en in de specifieke context van de koloniale geschiedenis van het adatrecht in Indonesië, is de term adatgemeenschap (*masyarakat adat*) een kernbegrip geworden binnen de landrechtenbeweging. De hoofdrolspeler is de non-gouvernementele netwerkorganisatie AMAN (*Aliansi Masyarakat Adat Nusantara*), die werd opgericht in 1999. In bredere zin lijkt het adatgemeenschapsdiscours een alternatief te zijn voor andere, minder geaccepteerde vormen van kritiek op de overheid afkomstig uit linkse kringen. De opkomst van de adatbeweging lijkt dan ook verband te houden met de vernietiging van de communistische beweging in de jaren zestig.

AMAN beschouwt adatgemeenschappen als de Indonesische versie van inheemse volkeren en hanteert een vrij nauwe definitie van de term. Kerneigenschappen van adatgemeenschappen zijn het hebben van een territorium dat de gemeenschap al

generaties lang collectief beheert en een nog bestaande rechtsstructuur. AMAN gaat er van uit dat adatgemeenschappen in harmonie leven met hun natuurlijke leefomgeving en dat ze op een duurzame manier omgaan met hun natuurlijke hulpbronnen.

Indonesische regelgeving heeft de definitie van AMAN grotendeels overgenomen, maar hanteert nog wel de oude term *adatrechtsgemeenschap* (*masyarakat hukum adat*). Een voorbeeld is de vervangende Boswet van 1999. Adatrechtsgemeenschappen worden verder expliciet erkend in de geamendeerde Grondwet van 2002. Parallel aan deze ontwikkelingen zijn zelfbenoemde adatgemeenschappen in heel Indonesië landrechten gaan claimen, vaak met steun van activistische organisaties als AMAN. AMAN heeft met het adatgemeenschapsdiscours een invloedrijke positie binnen het Indonesische NGO-circuit verkregen, mede door aanzienlijke financiering van donoren en ontwikkelingsbanken die adatgemeenschappen vaak zijn gaan zien als beschermers van milieu en natuur.

De adatbeweging in Indonesië heeft in de afgelopen jaren een aantal successen behaald, met name op het gebied van juridische erkenning van de rechten van adatgemeenschappen. Opmerkelijk is de inmiddels befaamde uitspraak nr. 35/2012 van het Constitutionele Hof, die stelt dat adatbossen, dat wil zeggen bossen in het bezit van adatgemeenschappen, geen onderdeel zijn van het staatsbos. Het Hof wijzigde hiermee artikel 67 van de Boswet van 1999. Velen zagen deze uitspraak als een belangrijke mijlpaal in de strijd om de erkenning van adatrechten. In de jaren volgend op de uitspraak werd een aantal ministeriële verordeningen aangenomen die de juridische procedure voor de erkenning van adatlandrechten uitwerken (hoofdstuk 2). Echter, de twee belangrijkste formele eisen voor erkenning bleven ongewijzigd, namelijk dat alleen traditionele adatgemeenschappen in aanmerking komen voor zulke rechten en dat regionale overheden (op districts- en provincie niveau) de bevoegdheid hebben om zulke gemeenschappen te erkennen middels een regionale verordening of een besluit van gouverneur of districtshoofd.

Aan de hand van twee casestudies in Zuid Sulawesi laten hoofdstuk 5 en hoofdstuk 6 zien dat de *framing* van adatgemeenschappen als egalitaire en harmonieuze groepen op gespannen voet kan staan met de percepties van adat op lokaal niveau. Hoofdstuk 5 geeft allereerst een historisch overzicht van lokale machtsverhoudingen in Zuid Sulawesi en laat zien dat traditionele geloofsovertuigingen en de daarop gebaseerde adat eeuwenlang de sterke machtspositie van de aristocratie legitimeerden. Zelfs de meest egalitaire lokale gemeenschappen, zoals de Ammatoa Kajang in Bulukumba, kennen tot op heden een sociale hiërarchie gebaseerd op overerfde status. Staatsvormingsprocessen en verzet van moderne Islamitische bewegingen tegen de status quo hebben de positie van de oude aristocratie verzwakt, maar desondanks blijft deze zeer invloedrijk en heeft zij haar dominante positie in het regionale staatsapparaat weten te behouden.

Hoofdstuk 6 richt zich op het verloop van het plantageconflict in Bulukumba tussen 2006 en 2017. Sinds 2003 hebben verschillende lokale groepen geprobeerd geconfiscieerde grond terug te krijgen met een beroep op hun adatstatus. Deze ontwikkeling hing samen met de hernieuwde aandacht voor het conflict van NGO's en mensenrechtenorganisaties in de nasleep van het geweld van juli 2003. De eerste

organisatie die begon met de landclaim te *framen* binnen het adatgemeenschapsdiscours was de Nationale Mensenrechten Commissie (Komnas-HAM), die stelde dat de door PT. Lonsum geconfiscieerde grond toebehoorde aan de Ammatoa Kajang gemeenschap. Deze gemeenschap uit sub-district Kajang, leeft volgens sobere tradities gebaseerd op een lokaal geloof. Sindsdien speelt het adatgemeenschapsdiscours een belangrijke rol in claim-strategieën en wordt het ook door andere lokale agrarische protestbewegingen gebruikt.

Hoofdstuk 6 laat zien dat adat ook vandaag de dag nog door de aristocratie wordt gebruikt voor het verstevigen van haar positie. Voor hen is adat geen middel van verzet voor gemarginaliseerde groepen, maar een middel om de traditionele machtsverhoudingen in stand te houden. Een belangrijke conclusie is dus dat de manier waarop adatgemeenschappen worden gepresenteerd door NGO's en activisten lang niet altijd overeen komt met de daadwerkelijke socio-politieke organisatie van dorpsgemeenschappen. Deze discrepantie kan een bron zijn van spanningen tussen adateleiders en activisten. In Bulukumba verzetten traditionele adateleiders van de Ammatoa Kajang gemeenschap zich tegen de claim van activisten dat de Ammatoa Kajang gemeenschap in zijn geheel in conflict was met PT. Lonsum. Veel van deze traditionele leiders zijn lokale bestuurders die hun vingers niet willen branden aan het conflict, bang dat dit hun positie zou kunnen bedreigen.

De recente claims op basis van adat hebben nog niet tot succes geleid voor boeren die hun land moesten afstaan aan PT. Lonsum. Kort na zijn verkiezing stelde een districtshoofd in Bulukumba zich op als bemiddelaar tussen de onteigende boeren en het plantagebedrijf. Later stelde hij echter niet de bevoegdheid te hebben om te bemiddelen en verwees hij de boeren naar de rechtbank. Dit wekte argwaan onder de activisten en boeren en velen van hen zijn ervan overtuigd dat het districtshoofd zich heeft laten omkopen.

Hoofdstuk 7 analyseert in hoeverre gemeenschappen er sinds uitspraak nr. 35/2012 van het Constitutionele Hof in zijn geslaagd hun adatbossen erkend te krijgen door de overheid. Indonesische regelgeving wijst de provinciale en districtsoverheden aan om groepen formeel als adatgemeenschappen te erkennen. Vervolgens kan het Ministerie van Milieu en Bosbeheer middels een ministerieel besluit de status van het bos veranderen van staatsbos naar adatbos. Sinds de uitspraak van het Constitutionele Hof is dit slechts in enkele gevallen gebeurd. De meeste adatbosclaims worden gemaakt in conflictsituaties en dit bemoeilijkt het realiseren van formele erkenning.

Het hoofdstuk vergelijkt vervolgens twee van zulke cases. De eerste case betreft de in hoofdstuk 5 en 6 besproken Ammatoa Kajang gemeenschap uit Bulukumba. Eind 2015 heeft de districtsoverheid van Bulukumba deze gemeenschap erkend. In 2016 was de gemeenschap vervolgens een van de negen eerste adatgemeenschappen waarvan het adatbos door de Minister van Milieu en Bosbeheer werd erkend. Deze studie wijst uit dat formele erkenning van de Ammatoa Kajang gemeenschap mogelijk was binnen een specifieke context, waarvan het niet voor de hand ligt dat deze elders in Indonesië snel aanwezig zal zijn. Ten eerste voldoet de Ammatoa Kajang gemeenschap duidelijk aan alle criteria waar een adatrechtsgemeenschap volgens het Indonesisch recht aan moet

voldoen. Ten tweede is de Ammatoa Kajang gemeenschap niet verwickeld in een conflict over het geclaimde bos, maar erkent de overheid al decennia informeel deze eigendom. Ten derde bekleden een aantal belangrijke adatleiders in Kajang ook invloedrijke lokale ambten, zoals die van dorpsvoofd en sub-districtvoofd.

Gezien deze bijzondere omstandigheden stond de districtsoverheid welwillend tegenover formele erkenning. Wat tevens meespeelde is de potentie van de gemeenschap en haar traditionele dorp als trekpleister voor toeristen. Voor de NGO's die bij het proces betrokken waren betekende de formele erkenning een succesvol afgerond project. Opmerkelijk is dat de vraag om formele erkenning van adatgemeenschapsrechten in eerste instantie niet van de gemeenschap zelf afkomstig was, maar vooral het initiatief van een aantal NGO's.

De casestudy keek ook naar het effect van de formele erkenning van adatbos in sub-district Kajang. Het ministeriële besluit van de Minister van Milieu en Bosbeheer had slechts betrekking op een relatief klein, heilig gemeenschapsbos. Verder stelt de verordening dat bestaande rechten van derde partijen geldig blijven, wat betekent dat het deel van het adatbos dat samenvalt met plantagegrond van PT. Lonsum gewoon in gebruik bij de laatste blijft. Kortom, de formele erkenning door de districtsoverheid van Bulukumba en de Minister van Milieu en Bosbeheer biedt geen verbetering in de situatie van veel boeren in Kajang met een tekort aan landbouwgrond.

De tweede case is die van de Turungan Soppeng gemeenschap in het district Sinjai, dat grenst aan Bulukumba. In het dorp Turungan Baji werden boeren door AMAN aangemoedigd om adatbosrechten te claimen, als reactie op de strafrechtelijke vervolging van een dorping wegens het kappen van bomen in een staatsbos. Er heerste in het dorp echter verdeeldheid over het bestaan van een adatgemeenschap. Aan de overheid gelieerde bewoners ontkenden dat zo'n gemeenschap nog bestond. De districtsoverheid in Sinjai was dan ook niet bereid adatbosclaims te honoreren. Zulke claims maken weinig kans in conflictsituaties waar invloedrijke private of publieke actoren bij betrokken zijn. Sterke informele relaties met overheidsactoren zijn van cruciaal belang om erkenning van adatgemeenschapsrechten te realiseren, en deze ontbraken in Sinjai.

Daarnaast blijkt ook dat de criteria waaraan gemeenschappen moeten voldoen om formeel als adatrechtsgemeenschap te worden erkend in de praktijk voor problemen kunnen zorgen. Er zijn maar weinig gemeenschappen in Indonesië die kunnen voldoen aan deze criteria. In Sinjai werden de claims van een zelfbenoemde adatgemeenschap niet erkend door de rechter, omdat hun rituelen niet voldoende uniek waren om als erkenningsgrond te dienen.

In hoofdstuk 8 wordt de conclusie getrokken dat de gelijkstelling van gemarginaliseerde groepen met traditionele gemeenschappen problematisch is. De adatbeweging in Indonesië komt op voor gemarginaliseerde rurale gemeenschappen die verwickeld zijn in landconflicten. De beweging roept een beeld op van adatgemeenschappen als traditionele groepen die hun tradities, inclusief hun autonome rechtsstructuur en collectief beheerde grond, hebben behouden. Deze *framing* heeft als functie de legitimiteit van landclaims van lokale grondgebruikers te versterken. In de casestudies van dit onderzoek heeft een dergelijke *framing* echter niet bijgedragen aan

het oplossen van landconflicten. De overheid heeft de discretionaire bevoegdheid om groepen uit te sluiten met het argument dat ze niet voldoen aan de criteria. Op deze manier behoudt de staat haar machtspositie in de regulering van grondrechten in Indonesië.

Willen meer gemeenschappen in aanmerking komen voor formele erkenning van hun gewoonterechtelijke gronden, dan is een bredere interpretatie van de begrippen adatgemeenschap en adatrechtsgemeenschap nodig. De auteur pleit in de conclusie voor flexibelere en inclusievere manieren van formele erkenning, bijvoorbeeld erkenning van grondeigendom na een bepaald aantal jaren de grond te hebben bezet of bewerkt.