



Universiteit
Leiden

The Netherlands

Rethinking Adat strategies: the politics of state recognition of customary land rights in Indonesia

Arizona, Y.

Citation

Arizona, Y. (2022, June 14). *Rethinking Adat strategies: the politics of state recognition of customary land rights in Indonesia*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3309795>

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3309795>

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

Samenvatting (Summary in Dutch)

Adat strategieën in een nieuw licht: Het politieke spel rond wettelijke erkenning van gewoonterecht met betrekking tot land in Indonesië

In Indonesië gebruiken rurale gemeenschappen het aanvragen van wettelijke erkenning door de staat van gewoonterecht (adat) als middel om hun land te beschermen tegen onteigening door bedrijven en overheidsinstanties. In de periode na de val van het Soeharto-regime werd dit een prominente strategie, die paste in de algehele sfeer van democratisering, decentralisatiebeleid, en steun van internationale organisaties voor milieubescherming en rechten van inheemse bevolkingsgroepen. Dit boek bespreekt recente ontwikkelingen in het gebruik van dergelijke adatstrategieën, waarbij de basisaannames zijn dat wettelijke erkenning door de staat leidt tot rechtszekerheid voor de betreffende adatgemeenschappen, en tot de oplossing van landconflicten. Dit proefschrift stelt deze aannames ter discussie.

Dat doet het op basis van sociaal-juridisch onderzoek, een combinatie van juridisch en empirisch onderzoek. Daartoe heb ik een specifiek analytisch kader gecreëerd om de wettelijke erkenning van adatrechten op land te begrijpen als een beleidsvormingsproces waarbij vele actoren, op verschillende niveaus betrokken zijn. Mijn empirisch onderzoek richtte zich op casestudies in drie provincies, namelijk Noord-Sumatra, Banten en West Nusa Tenggara. Deze casestudies zijn geselecteerd na een inventarisatie van lopende initiatieven voor wettelijke erkenning van adatgemeenschappen en hun landrechten. Enerzijds zijn er overeenkomsten: de betrokken gemeenschappen in alle geselecteerde casestudies werden ondersteund door lokale en nationale NGO's. Ook hebben zij uitgebreide media-aandacht gekregen waardoor de cases bekend zijn komen te staan als succesvolle voorbeelden van wettelijke erkenning van adatrechten. Anderzijds variëren de cases in termen van geografische ligging, de mate van NGO-ondersteuning, het stadium in het proces van wettelijke erkenning dat de adatgemeenschap heeft bereikt, het type landconflict, de aard van de tegenstanders in het conflict, en tot slot de mate waarin het landconflict de economie van de adatgemeenschap bedreigt. Vanuit deze diversiteit aan cases heb ik

kunnen analyseren welke factoren de wettelijke erkenning van adatgemeenschappen en hun landrechten bevorderen of juist verhinderen.

Dit boek is verdeeld in acht hoofdstukken. Hoofdstuk 1 is de inleiding, waarin ik de achtergrond en het doel van mijn onderzoek beschrijf, evenals de academische debatten waaraan dit onderzoek bijdraagt. Na het bespreken van internationale belangenbehartiging voor de erkenning van identiteit en landrechten van inheemse volken, zoom ik in op hoe, in Indonesië, het internationale concept van "indigeneity" verweven is geraakt met het Indonesische concept adat. Gegeven die internationale steun is een beroep op adatidentiteit en landrechten een aantrekkelijke optie geworden voor gemeenschappen die betrokken zijn in landconflicten. Maar volgens het Indonesische nationale recht moeten lokale gemeenschappen eerst wettelijk erkend worden door de staat voordat zij hun landrechten op basis van gewoonterecht kunnen claimen in situaties waarin hun land bezet of onteigend wordt door bedrijven en overheidsinstanties. De grote vraag die centraal staat in dit proefschrift is: Heeft de wettelijke erkenning door de staat van adatgemeenschappen en hun landrechten in Indonesië oplossingen opgeleverd voor het beslechten van landconflicten? In de volgende hoofdstukken wordt deze centrale vraag verder uitgewerkt.

Hoofdstuk 2 analyseert de kenmerken van conflicten over eigendomsrechten in bosgebieden en de bestaande beleidsopties voor oplossingen voor die conflicten. Het eerste deel bespreekt de sociale, politieke en historische context van dergelijke conflicten, van de koloniale periode tot nu. De koloniale overheid voerde een ruimtelijk bestemmingsbeleid waarin grote delen van het land de wettelijke status van 'bosgebied' kregen en dit beleid is voortgezet door opeenvolgende Indonesische regeringen. Dit is de belangrijkste oorzaak van conflicten over eigendomsrechten in bosgebied, omdat het de adatrechten van lokale gemeenschappen negeert. Het beleid maakt het bosgebied staatseigendom, wat wordt gerechtvaardigd met het argument dat overheidsinstanties het meest geschikt zijn om de bossen goed te beheren. De nationale regelgeving voor bossen maakt degenen die zich beroepen op adatrechten strafbaar, wat landconflicten tussen lokale gemeenschappen en overheidsinstanties of bedrijven tot gevolg heeft. Het hoofdstuk gaat in op verschillende soorten conflicten over eigendomsrechten in het bosgebied, evenals op de verscheidenheid aan actoren en belangen in het conflict. Deze verscheidenheid betekent dat

de strategieën van de partijen die bij het conflict betrokken zijn en de mogelijkheden om het conflict op te lossen per geval sterk verschillen.

Sinds de jaren negentig heeft de Indonesische regering mogelijkheden gecreëerd om conflicten over bosbezit op te lossen. Zo zijn er verschillende regelingen tot stand gekomen waarmee gemeenschappen betrokken kunnen worden bij bosbeheer, zoals door instelling van gemeenschapsbos, adatbos, dorpsbos, gemeenschappelijke bosplantages, en voor gezamenlijk beheer van bosprojecten met overheidsinstanties en bedrijven. De meeste van deze opties bieden echter alleen een tijdelijke mogelijkheid voor lokale gemeenschappen om bosgebieden en hulpbronnen te gebruiken. Alleen de optie van erkenning van het adatrecht op een stuk bosgebied verandert de juridische status van het bos, waarbij de eigendom overgaat van de staat naar de adatgemeenschap. Daarom biedt alleen deze laatste optie een echte oplossing, die de kern raakt van landconflicten in het bosgebied.

In hoofdstuk 3 analyseer ik het nationaal-wettelijke kader met betrekking tot de erkenning van adat-gemeenschappen en landrechten, voordat ik in de volgende hoofdstukken inga op hoe die wettelijke erkenning in de praktijk uitwerkt. In dit hoofdstuk analyseer ik ook het wetgevingsproces en de uitkomsten daarvan met betrekking tot landrechten. Hoewel veel studies het juridische kader met betrekking tot de rechten van adatgemeenschappen in Indonesië hebben besproken, zijn er nog geen studies die de teleologische dimensie van het debat over adat landrechten hebben onderzocht door de notulen van vergaderingen in het parlement te bestuderen. Na de onafhankelijkheid van Indonesië vonden de meest kritische discussies over de erkenning van adatgemeenschappen, gewoonterecht en adat landrechten plaats tijdens de voorbereiding van de Agrarische Wet (5/1960). Regeringen en wetgevers stonden voor een dilemma: ofwel het behoud van de koloniale erfenis van rechtspluralisme in het landrecht, ofwel het instellen van een nieuw, uniform nationaal landrecht. Bij het formuleren van de Agrarische Wet steunden de meeste parlementariërs dat laatste, maar de betrokken wetgevingsjuristen hadden een dubbele houding ten aanzien van de positie van het adatrecht. Officieel vormt het adatrecht de basis voor het nationale recht met betrekking tot land. Maar adatrecht en adat landrechten zijn onderworpen aan strikte voorwaarden, namelijk dat een adatlandrecht niet tegenstrijdig mag zijn met nationale belangen, Indonesisch socialisme, religieuze waarden en hogere regelgeving. Als gevolg hiervan leidde de Agrarische Wet tot de

onderschikking van adat landrechten aan het nationale recht, met een grote mate van beleidsvrijheid in de uitvoering door staatsfunctionarissen. Latere wetgeving en wijzigingen van de Indonesische grondwet hebben de erkenningsvoorwaarden voor het legaliseren van adatlandrechten verder verzwakt. Het model van voorwaardelijke erkenning heeft geleid tot een ingewikkelde procedure. In de volgende hoofdstukken wordt besproken waarom de lokale gemeenschap er in het ene geval wel in is geslaagd wettelijke erkenning te krijgen en in het andere niet.

Deze hoofdstukken (4 tot 7) proberen te identificeren wat de factoren zijn die de wettelijke erkenning van adatlandrechten bevorderen dan wel beperken. Wanneer lokale gemeenschappen de strategie van wettelijke erkenning van hun adatrechten willen toepassen, is de eerste stap het formuleren van solide argumenten voor hun adatclaims. Aan welke voorwaarden moet worden voldaan om deze aanspraken zo sterk te maken dat ze overheidsinstellingen en parlement weten te overtuigen wettelijke erkenning te verlenen? Hoofdstuk 4 behandelt deze vraag door een case te analyseren waarin een lokale gemeenschap er niet in slaagde wettelijke erkenning te verkrijgen. De zaak betreft de Cek Bocek-gemeenschap in Sumbawa (West-Nusa Tenggara), die betrokken was bij een landconflict met PT Newmont Nusa Tenggara, een mijnbouwbedrijf dat de op een na grootste goudmijn van Indonesië exploiteert op het land dat traditioneel toebehoorde aan de gemeenschap. Mijn onderzoek laat zien dat leden van de lokale gemeenschap verschillende belangen en bijbehorende strategieën hebben om op de mijnbouwactiviteiten te reageren. Deze varieerden van het afwijzen van de activiteiten van het bedrijf en het eisen van compensatiebetalingen tot het binnenhalen van projectopdrachten voor het mijnbouwbedrijf, het proberen een baan bij het bedrijf te krijgen, of het bemachtigen van een deel van de sociale ontwikkelingsfondsen van het bedrijf. In dit specifieke geval gebruikten de dorpingen hun adatclaims uiteindelijk vooral om compensatiebetalingen van het mijnbouwbedrijf te verkrijgen. Aanvankelijk creëerde het dorpsbestuur een informeel landdocumentatiesysteem, dat schriftelijke bewijzen van landbezit verstrekten als bewijs van individuele landclaims binnen het voorouderlijke domein, om te gebruiken als basis voor het aanvragen van compensatiebetalingen van het mijnbouwbedrijf. Pas nadat die strategie mislukte, probeerden de leden van de lokale gemeenschap hun adatinstellingen nieuw leven in te blazen en de strategie te verleggen naar

het verkrijgen van wettelijke erkenning van hun adatbos. Ook deze tweede strategie mislukte. In plaats van de Cek Bocek te erkennen als individuele adatgemeenschap, erkende het districtsparlement het sultanaat van Sumbawa als de officiële vertegenwoordiger van alle lokale adatgemeenschappen in het district. Deze case laat zien hoe moeilijk het is wettelijke erkenning van adatrechten te verkrijgen als verschillende actoren in het veld cruciale adatclaims betwisten.

Hoofdstuk 5 behandelt enkele andere problemen die optreden wanneer lokale gemeenschappen wettelijke erkenning van adatrechten nastreven om landconflicten op te lossen. Dit hoofdstuk analyseert een landconflict tussen lokale gemeenschappen en het bedrijf PT Toba Pulp Lestari in Noord-Sumatra, dat al meer dan drie decennia duurt. In de loop der jaren hebben leden van de lokale gemeenschap verschillende strategieën toegepast om zich te verzetten tegen de activiteiten van het bedrijf, waaronder acties van een boerenorganisatie tegen landonteigening, campagnes om het milieu te beschermen, en empowerment van vrouwen omdat die het meest te lijden zouden hebben als gevolg van landonteigening. In de laatste tien jaar is het naar voren brengen van adat landclaims de dominante strategie van de lokale gemeenschappen tegen het bedrijf geworden. In dit hoofdstuk concentreer ik me op de Pandumaan-Sipituhuta-gemeenschap, waarbij ik analyseer waarom en hoe gemeenschappen adatstrategieën gebruiken om zich te verzetten tegen de activiteiten van het bedrijf in hun adatbossen. Deze bevatten veel benzoëbomen, waarvan de hars een waardevol product is dat door leden van de gemeenschap wordt gewonnen en verhandeld. In 2016 heeft het ministerie van Milieu en Bosbouw 5.172 hectare van het concessiegebied van het bedrijf opnieuw toegewezen als adatbos aan de Pandumaan-Sipituhuta. Voorwaarde voor wettelijke erkenning van dat adatbos was echter dat de gemeenschap eerst erkenning van hun status als adatgemeenschap zou krijgen van de districtsregering. Dit bleek heel ingewikkeld gezien het aantal politieke actoren dat er bij betrokken was, zowel op districts- als op nationaal niveau. In 2021 heeft het ministerie van Milieu en Bosbouw onder politieke druk eindelijk het adatbos van Pandumaan-Sipituhuta erkend, maar stelde tegelijkertijd een deel ervan ter beschikking aan een groot nationaal voedsel project – zonder toestemming aan de Pandumaan-Sipituhuta-gemeenschap te vragen.

De twee cases in hoofdstuk 4 en 5 laten zien dat adatgemeenschappen allerlei obstakels moeten overwinnen bij het verkrijgen van wettelijke erkenning van hun adatbossen als een

oplossing voor landconflicten met grote bedrijven. De cases laten ook zien hoezeer de adatgemeenschappen afhankelijk zijn van de overheid bij het nastreven van de wettelijke erkenning.

In hoofdstuk 6 bespreek ik twee gemeenschappen die meer succes hebben gehad, doordat ze er wel in slaagden wettelijke erkenning te krijgen en hun landconflicten op te lossen. Het gaat om de Kasepuhan Karang-gemeenschap (provincie Banten) en de Marena-gemeenschap (Midden-Sulawesi). Beide gemeenschappen hadden een conflict met een nationaal park dat overlapte met hun adatterritorium. Met de steun van NGO's op verschillende niveaus hebben de twee gemeenschappen alle procedures voor wettelijke erkenning succesvol doorlopen. Het hoofdstuk laat zien hoe essentieel deze gespecialiseerde NGO's zijn in het aansturen van het proces van wettelijke erkenning, zowel op nationaal als op regionaal niveau. Een andere cruciale les is dat de kans op wettelijke erkenning van adatgemeenschappen wettelijke erkenning krijgen als de tegenstander in het landconflict een overheidsinstantie is die zich bezighoudt met natuurbescherming (in plaats van een mijnbouwbedrijf of plantageonderneming). De reden is dat in beschermde bosgebieden de doeleinden van adat-gemeenschappen en overheidsinstanties goed te verenigen zijn. In de specifieke cases van hoofdstuk 6 was het gemeenschappelijke doel het behoud van de natuur in het bosgebied, in tegenstelling tot de cases in de vorige twee hoofdstukken waar de bedrijven en adatgemeenschappen tegengestelde belangen hadden. Hoewel de twee adatgemeenschappen hier wettelijke erkenning van hun adatbossen hebben gekregen, bleek dat het succes van hun strategie uiteindelijk afhing van wat er gebeurde in de periode na die erkenning.

Hoofdstuk 7 gaat in op die laatste fase en bespreekt wat er in de gemeenschap gebeurt na de wettelijke erkenning door de staat, en hoe deze erkenning wordt geïmplementeerd. In dit hoofdstuk ga ik verder met de case in hoofdstuk 6, over de Kasepuhan Karang-gemeenschap. Hier leidde de erkenning van hun adatbos tot nieuwe spanningen binnen de gemeenschap. Veel dorpelingen die oorspronkelijk van buiten de Kasepuhan Karanggemeenschap komen hebben decennialang akkers in het adatbos bewerkt. Deze landgebruikers begonnen zich zorgen te maken dat door de erkenning van het adatbos van de Kasepuhan Karang hun eigen toegang tot het bos in gevaar zou komen. Om de situatie te stabiliseren creëerde het dorpshoofd een informeel landregistratiesysteem, waarbij hij landgebruikscertificaten aan elke grondgebruiker verstrekke. Uit de informele landregistratiegegevens

bleek dat veertig procent van de landgebruikers in het adatbos van Kasepuhan Karang geen lid waren van de Kasepuhan Karang-gemeenschap. Deze case study illustreert de cruciale rol van dorpschoude en adat leiders bij de implementatie van wettelijke erkenning. Het laat ook zien dat erkende adatlandrechten niet altijd eigendomszekerheid bieden aan landgebruikers, met name voor gebruikers die geen lid zijn van een bepaalde adat-gemeenschap.

Hoofdstuk 8 is het afsluitende hoofdstuk, waarin ik reflecteer op de belangrijkste lessen uit de voorgaande hoofdstukken. Ik ga opnieuw in op de oorzaken van conflicten over bosbezit en hoe de wettelijke erkenningsstrategieën van adatgemeenschappen en hun adatbos een rol spelen bij het beslechten van conflicten. In het algemeen blijken conflicten over bosbezit zeer hardnekkig. De casestudy's in dit proefschrift laten de complexiteit van elk conflict zien. De verscheidenheid aan actoren, belangen en strategieën die door lokale gemeenschappen wordt gebruikt, hangt grotendeels af van de context, het netwerk en de tegenstanders in het conflict. De procesbenadering die ik in dit onderzoek heb gebruikt maakt het mogelijk dergelijke complexe gevallen systematisch te analyseren, van de voorbereidingsfase, via de stappen in het juridische proces tot aan de slotfase na de wettelijke erkenning van het adat bos. Deze benadering kan helpen bij het evalueren van de effectiviteit van een strategie voor conflictbeslechting. Dit onderzoek bepleit verder om het begrip "adatgemeenschap" in de eerste plaats te zien als een politiek concept, en niet als een juridisch gegeven of een antropologische realiteit. Als politiek concept is het bestaan van adatgemeenschappen sterk afhankelijk van politieke verhoudingen. Zo kunnen er situaties zijn waarin een gemeenschap niet aan alle vereisten voor een adatgemeenschap voldoet, maar toch wettelijke erkenning kan krijgen van de staat. Anderzijds zijn er gemeenschappen die aan alle eisen voldoen maar geen erkenning krijgen. Het is belangrijk zich te realiseren dat erkenning door de staat altijd voorwaardelijk is. De overheid heeft een discretionaire bevoegdheid om wettelijke erkenning te verlenen of af te wijzen. Als gevolg daarvan is de juridisch procedure en politiek proces waarbij verschillende actoren op zowel districts- als nationaal niveau betrokken zijn. Op basis van mijn overzicht van alle beperkende voorwaarden, en hoe moeilijk het is daaraan te voldoen, is een aanbeveling van dit proefschrift aan de "adatrechtbeweging" om de strategie voor wettelijke erkenning in dit licht te zien en te heroverwegen. Door het nastreven van wettelijke erkenning zijn

adatgemeenschappen in praktijk in toenemende mate ondergeschikt gemaakt aan het nationale rechtssysteem; in plaats van autonomie te verwerven riskeren zij door deze juridische weg te bewandelen juist het verlies van hun rechten en in de meeste gevallen levert het geen oplossing voor landconflicten.