



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Mining and environmental protection in Indonesia: regulatory pitfalls

Kartikasari, F.I.

Citation

Kartikasari, F. I. (2024, April 24). *Mining and environmental protection in Indonesia: regulatory pitfalls*. Meijers-reeks. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3748341>

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/1887/3748341>

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

Samenvatting (Dutch summary)

Dit proefschrift bevat de bevindingen van een onderzoek naar de verlening van mijnbouwvergunningen in relatie tot het milieu in Indonesië. Het laat zien dat vanuit een milieuperspectief de verlening van deze vergunningen een groot probleem is. Mijnbouwvergunningverlening heeft direct bijgedragen aan de achteruitgang van het milieu, vooral na 1999 toen regionale overheden door decentralisatie de bevoegdheid tot vergunningverlening kregen. Deze overheden hebben sindsdien duizenden mijnbouwvergunningen afgegeven zonder rekening te houden met milieuaspecten en soms in strijd met de wet.

Het onderzoek laat zien welk beleid, wet- en regelgeving zijn ontwikkeld om problemen bij het verlenen van mijnbouwvergunningen op te lossen en welke rol de overheidsbureaucratie hierin heeft gespeeld. Het biedt een beoordeling van de kwaliteit van wet- en regelgeving en beleid, een analyse van het wetgevingsproces, en inzichten in de wijze waarop de overheidsbureaucratie beleid maakt en implementeert. Daarbij staan drie onderzoeksvragen centraal: 1) In welke mate hebben wetten, voorschriften en beleid met betrekking tot het verlenen van mijnbouwvergunningen in Indonesië bijgedragen tot het oplossen van milieugerelateerde problemen; 2) Welke factoren hebben dit proces beïnvloed?; en 3) Welke algemene lessen kunnen worden getrokken over de relatie tussen wetten, voorschriften en beleid met betrekking tot mijnbouw enerzijds en milieukwesties anderzijds?

Hoofdstuk II behandelt milieugerelateerde wetten, voorschriften en beleid in Indonesië vanaf de koloniale periode tot 1998. Het onderzoekt het regelgevend kader voor de verlening van mijnbouwvergunningen en de daaruit voortvloeiende milieuproblemen; hoe regelgevingskaders hebben bijgedragen aan een toename van milieuproblemen, en hoe vervolgens weer nieuwe wetten, regels en beleid zijn gecreëerd in reactie op deze problemen.

Het laatste deel van dit hoofdstuk bespreekt vier milieugerelateerde problemen met betrekking tot de afgifte van mijnbouwvergunningen in de periode na 1998. Deze waren deels een erfenis van de voorgaande periode, maar werden complexer als gevolg van de decentralisatie. Het gaat om: 1) de verlening van mijnbouwvergunningen door regionale overheden die niet in overeenstemming waren met de wettelijke procedures en geen

rekening hielden met het milieu; 2) complexe en ondoorzichtige procedures voor vergunningverlening; 3) het ontbreken van milieuwaarborgen bij vergunningverlening; en 4) vergunningverlening in ecologisch kwetsbare gebieden.

De conclusie is dat de regelgevingskaders gedurende alle politieke perioden vergelijkbaar waren: de regels met betrekking tot de procedures voor het verkrijgen van mijnbouwrechten waren soepel en de regels met betrekking tot milieubescherming waren zwak. Mijnbouwvergunningverlening had als doel om de mijnbouwindustrie te ontwikkelen en de belangen van rijke ondernemers te dienen. Kortom, vergunningen waren een juridisch instrument voor exploitatie met als gevolg dat milieu- en andere problemen niet werden opgelost.

Hoofdstuk III bespreekt het juridisch kader voor de afgifte van milieugerelateerde mijnbouwvergunningen vanaf 1998. In dit hoofdstuk wordt in het bijzonder gekeken naar de kwaliteit van Mijnbouwwet 4/2009 en de daarmee samenhangende wet- en regelgeving. Om deze wet- en regelgeving te analyseren, worden criteria besproken en vastgesteld voor de beoordeling van de kwaliteit van de relevante wet- en regelgeving. Deze criteria zijn: duidelijkheid, samenhang, adequaatheid, haalbaarheid, en overeenstemming met de milieubeginselen en -normen die zijn vastgelegd in internationale richtlijnen inzake mijnbouw en milieu.

Hoofdstuk IV analyseert de totstandkoming van Mijnbouwwet 4/2009, om te verklaren waarom die wet niet voldoet aan de eerder vastgestelde kwaliteitscriteria en geen oplossing biedt voor een aantal milieuproblemen die samenhangen met de verlening van mijnbouwvergunningen. Met behulp van inzichten uit de theorie over wetgeving en beleidsvorming richt het hoofdstuk zich op de manier waarop de Indonesische overheid heeft geprobeerd problemen te identificeren, te analyseren en op te lossen. De resultaten zijn gemengd. Zo was het wetgevingsproces goed gestructureerd en in overeenstemming met officiële wetgevingsregels. Het duurde drie jaar en omvatte intensieve besprekingen tussen de regering, het parlement, en experts. De wetsontwerpers, zowel die van de regering als van het parlement, deelden een gevoel van betrokkenheid om het mijnbouwbeheer in Indonesië eindelijk te veranderen na decennia van exploitatie volgens hetzelfde patroon. Desondanks heeft dit niet geleid tot een werkelijke aanpak van de milieuproblemen die samenhangen met mijnbouwvergunningverlening.

Dit is te wijten aan verschillende factoren. Ten eerste domineerde het Ministerie van Energie en Delfstoffen het identificeren van problemen en liet het andere belanghebbenden geen gelijkwaardige rol in het proces spelen. Hierdoor werden bredere problemen niet ontdekt, laat staan aangepakt. Ten tweede was er een gebrek aan ondersteunende studies. Het

‘academisch ontwerp’, dat door de regering werd voorbereid, maakte geen gebruik van degelijke studies over mijnbouw in Indonesië. Ten derde richtten de discussies in het parlement zich niet op werkelijke problemen maar op de lijst met problemen en artikelen die door de regering was opgesteld. Tijdens hoorzittingen met verschillende belanghebbenden werden alleen algemene meningen over mijnbouwkwesties in Indonesië naar voren gebracht, en vervolgens werden deze niet verder besproken. Evenmin werden de resultaten van de door het parlement georganiseerde veldbezoeken aan verschillende regio’s uitgediept. En ten slotte stond nog steeds de ontwikkeling van de mijnbouwindustrie voorop en niet de problemen van het milieu.

Hoofdstuk V bespreekt het ‘Clean & Clear’-beleid, dat diende om de rechtmatigheid van de uitgifte van mijnbouwvergunningen voor metaalmineralen en steenkool te beoordelen. Het beleid, dat werd uitgevoerd van 2011 tot 2017, was een reactie op de wijdverspreide verlening van mijnbouwvergunningen in de regio’s via procedures die in strijd waren met de wet en die buiten de controle van de centrale overheid vielen. Het hoofdstuk verklaart waarom dit beleid er niet in slaagde om het probleem van duizenden illegaal uitgegeven mijnbouwvergunningen op te lossen. De eerste reden is dat de wettelijke basis voor het Clean & Clear-beleid slechts een ministeriële regeling was die niet voldoende juridische basis voor een effectieve aanpak bood. Ook waren de legaliteitscriteria in de betreffende verordening onvoldoende om de naleving van alle vereisten voor de afgifte van mijnbouwvergunningen te garanderen. Verder werd in het mechanisme voor de beoordeling van mijnbouwvergunningen alleen de volledigheid van documenten beoordeeld en niet of ze legaal waren verkregen. En ten slotte weigerden veel regionale regeringen om mijnbouwvergunningen in te trekken, hoewel dit volgens de relevante ministeriële verordening de passende sanctie was.

Niettemin had het Clean & Clear-beleid in sommige gevallen toch een positief effect op het milieu; zo werden er verschillende illegaal verleende mijnbouwvergunningen ingetrokken en nam hun aantal in beschermde gebieden af. Dit was vooral te danken aan de rol die de Commissie voor Corruptiebestrijding (Komisi pemberantasan Korupsi, of KPK) bij de uitvoering van het beleid speelde, vaak samen met andere partijen zoals NGO’s en universiteiten. De KPK zette zich in om overheidsinstellingen op alle niveaus hun verplichtingen na te laten komen en om ze hun beleid te doen coördineren. Ook is het Clean & Clear-beleid nuttig geweest voor het verzamelen van gegevens over mijnbouwvergunningen en om ervoor te zorgen dat er geen overlap is tussen verschillende mijnbouwvergunningen.

Hoofdstuk VI bespreekt een ander beleid met betrekking tot de verlening van mijnbouwvergunningen, namelijk MOMI. Dit is een database die ruimtelijke gegevens over mijnbouwgebieden in heel Indonesië integreert

en die tussen 2011 en 2016 werd opgebouwd. Dat MOMI een succes werd had verschillende redenen. Ten eerste was er een solide wettelijke basis ter ondersteuning van MOMI. Ten tweede werd de ontwikkeling van MOMI toevertrouwd aan een overheidsinstantie die de via MOMI ontwikkelde database kon gebruiken voor haar dagelijkse werkzaamheden. Andere bestuursorganisaties waren ook geïnteresseerd in het leveren van gegevens voor MOMI omdat ze voordeel hadden bij deze database. Verder werd de ontwikkeling van MOMI ondersteund door een algemene wens tot gegevensintegratie en parallelle programma's zoals het One Map-beleid. En ook hier speelde de KPK een belangrijke rol, door regionale overheden te dwingen hun vergunningsdocumenten aan te leveren.

Het gebruik van MOMI zou moeten helpen bij het oplossen van verschillende problemen bij het verlenen van mijnbouwvergunningen. Naast het voorkomen van overlappende mijnbouwvergunningen kan MOMI ook voorkomen dat mijnbouwvergunningen worden verleend voor gebieden die ecologisch kwetsbaar zijn, omdat MOMI ruimtelijke gegevens bevat voor beschermde en beschermd gebieden.

In hoofdstuk VII wordt onderzocht in hoeverre de nieuwe Mijnbouwwet (3/2020) een antwoord biedt op milieugerelateerde problemen bij het verlenen van mijnbouwvergunningen. De teleurstellende conclusie is dat deze mijnbouwwet hier helemaal niets aan bijdraagt. Daar zijn verschillende redenen voor. Ten eerste zagen degenen die het wetsvoorstel voorbereiden geen noodzaak voor een diepgaande probleemanalyse. Mijnbouwwet 3/2020 was oorspronkelijk namelijk alleen bedoeld om verschillende artikelen in Mijnbouwwet 4/2009 in overeenstemming te brengen met uitspraken van het Grondwettelijk Hof en met Wet 23/2014 op het Regionaal Bestuur. Bovendien was het academische voorontwerp onvolledig en onduidelijk over het verband tussen problemen en de artikelen die voor wijziging werden voorgesteld. Tegelijkertijd drongen actoren uit de mijnbouwsector aan op wijzigingen van Mijnbouwwet 4/2009, die ze als een belemmering voor de mijnbouwindustrie beschouwden.

Uiteindelijk is Mijnbouwwet 3/2020 haastig en op een weinig transparante manier tot stand gekomen. De bespreking van de lijst met problemen vond in februari en maart 2020 plaats in grote haast, ook al was het ontwerp al vanaf 2015 beschikbaar. Tegelijkertijd werd het ontwerp voor de zogenaamde 'Werkgelegenheidswet' besproken, die als doel had allerlei economische sectoren te dereguleren. Daarom werden vlak voor de goedkeuring van de nieuwe Mijnbouwwet verschillende nieuwe bepalingen opgenomen om de wet in overeenstemming te brengen met de Werkgelegenheidswet. Vanuit milieuperspectief zijn de resultaten dramatisch. Problemen bij het verlenen van mijnbouwvergunningen zijn volledig genegeerd en de milieubescherming in Mijnbouwwet 3/2020 is nog veel slechter dan in Mijnbouwwet 4/2009.

Hoofdstuk VIII is de conclusie van mijn proefschrift. Na een samenvatting van de belangrijkste bevindingen wordt besproken welke algemene conclusies kunnen worden getrokken. De eerste is dat kwaliteit van het recht bij het oplossen van bijvoorbeeld milieuproblemen van groot belang is. Veel studies naar de effectiviteit van milieuwetgeving bij het aanpakken van milieuproblemen, vooral in ontwikkelingslanden, richten zich op kwesties van wetshandhaving en negeren dit belangrijke onderdeel. Ze gaan ook voorbij aan het feit dat wetgevers misschien niet geïnteresseerd waren in het oplossen van echte problemen, maar andere doelen nastreefden en dat de dynamiek van het wetgevingsproces in grote mate de kwaliteit van de wet in dit opzicht bepaalt.

De tweede conclusie is dat het een grote uitdaging is om mijnbouwwetten te maken die ook het milieu beschermen. Mijnbouwwetten zijn meestal gericht op economische groei en ontwikkeling en een land als Indonesië heeft consequent prioriteit gegeven aan mijnbouwontwikkeling ten koste van het milieu.

De derde conclusie is dat wetgevers vaak onvoldoende kennis hebben van de problemen die opgelost moeten worden. Zonder voldoende kennis zullen wetgevers geen wet maken die echt problemen aanpakt, zelfs als het wetgevingsproces goed is gestructureerd. Dit gebrek aan kennis wordt verergerd door een gebrek aan inspraak van het publiek.

Ten vierde vaardigen overheidsinstanties vaak hun eigen beleid uit in de vorm van regelgeving. Dit is een probleem wanneer er meerdere sectoren bij het aanpakken van een probleem zijn betrokken en men eigenlijk wetten of voorschriften van een hogere autoriteit nodig heeft. Bovendien ontbreekt ook hier bij dit soort regelgeving het diepgaande onderzoek dat nodig is om complexe problemen aan te pakken.

Een positievere bevinding is dat zelfs als er sprake is van corruptie en een gefragmenteerde bureaucratie beleid toch effectief kan worden uitgevoerd. Dit vereist adequate wet- en regelgeving als basis. Het helpt ook als overheidsinstanties die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het beleid een aantoonbaar belang hebben bij de uitvoering, als ambtenaren over voldoende expertise en enthousiasme beschikken en als de nationale politieke situatie gunstig is.

Alles overziend toont dit onderzoek aan dat de wetten, voorschriften en het beleid in Indonesië niet in staat zijn geweest om milieugerelateerde problemen met mijnbouwvergunningverlening op te lossen. Het lijkt erop dat een focus op economische groei, wetgevingsprocedures, gebrek aan kennis, gebrek aan publieke inspraak, bureaucratisch gedrag en politieke overwegingen de kwaliteit van het beleid, de wetten en de regelgeving in Indonesië ondermijnen. En hoewel er in de loop der tijd en afhankelijk van

de politieke situatie verschillen zijn geweest, zijn het mijnbouwbeleid en de mijnbouwregelgeving exploitatie blijven bevorderen ten koste van het milieu. Dit boek ondersteunt daarom de opvatting dat er zonder goede politiek geen goede wetgeving kan zijn, maar dat goede politiek alleen niet voldoende is.