

# **LEGAL OPINION**

## ***(Critical Legal Analysis)***

**Terhadap UU NO. 41 Tahun 1999 tentang KEHUTANAN**

**Oleh: Perkumpulan HuMa**

### **Pengantar**

Seperti lazimnya struktur sebuah legal opinion, maka susunan legal opinion terhadap UU No. 41 tentang Kehutanan, selanjutnya disingkat dengan UUK, akan meliputi dua ranah pembahasan, masing-masing aspek materil dan aspek formil.

Dari aspek materil, secara garis besar, pembahasannya berkisar pada isi atau substansi yang diatur. Dari sini bisa diciptakan sejumlah aksentuasi yang spektrumnya tidak bergeser dari pembahasan mengenai isi. Spektrum aksentuasi bisa berupa: pemeriksaan kritis terhadap bagian 'menimbang', pemilihan topik-topik sentral dan strategis, pemeriksaan terhadap derajat keharmonisan antar ayat, pasal, bab maupun bagian, pemeriksaan terhadap apakah sebuah peraturan perundangan berkontradiksi dengan peraturan perundangan lain (eksternal) atau bahkan mengidap kontradiksi internal, atau apakah peraturan perundangan tersebut memiliki kemajuan-kemajuan dibandingkan dengan peraturan perundangan sebelumnya.

Sedangkan dari aspek formil, pembahasannya lebih ditekankan pada prosedur formil pembuatan atau penyusunan. Agak berbeda dengan aspek materil, pembahasan dari aspek formil relatif tidak memiliki banyak aksentuasi, kecuali hendak memeriksa apakah prosedur penyusunan atau pembuatan sebuah peraturan perundangan sudah sesuai dengan prosedur yang distandarkan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam khasanah hukum Indonesia, prosedur tersebut dikenal dengan sebutan Tata Cara. Dengan demikian, dari aspek formil, bisa juga diajukan pertanyaan yakni apakah proses penyusunan atau pembuatan sebuah peraturan perundangan sudah sesuai dengan tata cara yang distandarkan oleh peraturan perundangan yang berlaku. Namun agar tidak terjebak dalam perangkat logika hukum positif semata, hendaknya pembahasan dari aspek ini juga diperkuat dengan kritik terhadap hukum positif yang mengatur mengenai prosedur atau tata cara tersebut. Misalnya, bisa diperiksa apakah prosedur atau tata cara yang berlaku membuka peluang yang besar bagi publik untuk berpartisipasi atau malah bersifat elitis.

Legal Opinion terhadap UUK akan disusun dengan menggunakan perspektif tersebut di atas, yang merupakan penjelasan elaboratif dari teknik penyusunan legal opinion yang konvensional. Kombinasi pembahasan dari aspek materil dan formil diharapkan akan mampu menghasilkan sebuah legal opinion yang kritis sekaligus

komprehensif. Dari pembahasan aspek materil diharapkan antara lain, akan terkuak kemungkinan selubung-selubung ideologis dan politis yang disembunyikan dalam substansi UUK. Sedangkan dengan pembahasan dari aspek formil, diharapkan akan terungkap kemungkinan derajat ke-elitis-an penyusunan atau pembuatannya yang sekaligus akan menjadi bahan dasar pemahaman mengapa substansinya (ternyata) menyimpan selubung ideologis dan politis.

Kendati tetap berpedoman pada standar teknik penyusunan legal opinion konvensional, penyusunan legal opinion UU ini sesekali akan melakukan inovasi yang sifatnya lebih akan menguatkan bobot legal opinion. Jadi, dari segi organisasi penulisan, setelah bagian 'pengantar', pembuatan legal opinion ini akan diikuti dengan bagian pembahasan aspek materil, dilanjutkan dengan bagian pembahasan aspek formil dan diakhiri dengan bagian penutup yang sekaligus berisikan catatan kemajuan yang dimiliki oleh UUK.

## **Pembahasan dari Dua Aspek**

### **A. Aspek Materil**

Bangun pembahasan aspek materil akan disusun dengan cara menetapkan sejumlah aksentuasi atau topik strategis yang dinilai penting. Sejumlah aksentuasi yang dipilih diperkirakan akan mampu menjadi jembatan untuk memeriksa derajat pemenuhan aspek materil oleh UU ini. Beberapa aksentuasi tersebut meliputi:

1. Dasar Pemikiran/Latar Belakang Berpikir, yang tercantum dalam bagian 'Menimbang'.
2. Posisi Masyarakat (Adat), yang meliputi:
  - Kedaulatan atas Wilayah
  - Sistem Pengelolaan
3. Kewenangan Pemerintah dan Lembaga Pengelola Kehutanan;
4. Kontradiksi (internal, eksternal) dan disharmoni;
5. Kejelasan istilah dan struktur kata/kalimat.

### ***Dasar Pemikiran/Latar Belakang Berpikir***

Bagian 'Menimbang' dianggap penting karena biasanya memuat landasan filosofis, politis atau sosiologis. Rumusan bagian inilah yang akan memberi jiwa kepada bagian batang tubuh karena rumusan tersebut adalah hasil dari pemahaman dan penghayatan atas realitas sosial. Dengan demikian, rumusan bagian ini akan sangat menentukan apakah sebuah peraturan memiliki basis legitimasi sosial secara luas ataukah hanya disenangi atau menyenangkan segelintir elit politik dan ekonomi.

Berikut beberapa kritik mendasar terhadap bagian ini pada UUK:

1. Secara filosofis hampir tidak ada perbedaan UUK yang baru ini dengan UU No. 5 tahun 1967. Yang membedakannya hanyalah bahwa pada UUK tidak dicantumkan lagi kalimat yang berbunyi "...fungsi hutan sebagai salah satu unsur basis pertahanan nasional..." (butir b) dan kalimat "... tidak sesuai dengan tuntutan Revolusi ", (butir c) dan ..." untuk menyelesaikan Revolusi Nasional..." (butir d). Jadi sebagai sebuah produk perundangan yang lahir dari pemerintahan yang mengaku reformatif, UU ini justru tidak melakukan koreksi terhadap latar belakang berpikir yang dimiliki oleh UU No. 5 Tahun 1967.
2. Alasan perlunya penggantian UU No. 5/1967 dengan UUK bukan dengan maksud untuk melakukan koreksi yang mendasar. Alasan yang dipakai hanya menyebutkan bahwa UU No. 5/1967 sudah tidak sesuai lagi dengan prinsip penguasaan dan pengurusan hutan, dan tuntutan perkembangan keadaan (butir d UUK). Bagian Penjelasan Umum Paragraf XIX, baris ke 3-6, bahkan hanya mengatakan bahwa UU No. 5/1967 perlu diganti untuk dapat memberikan landasan hukum yang kokoh dan lengkap bagi pembangunan kehutanan saat ini dan masa yang akan datang. Dua alasan penjas di atas cukup menegaskan bahwa kehadiran UUK bukan hendak menjadi landasan yuridis bagi 'proyek' perombakan paradigma pengelolaan atau pengurusan kehutanan. Agaknya ini bermuasal dari kekaburan UUK dalam merumuskan koreksi mendasar terhadap UU No. 5/1967 sekaligus lemah (gagal?) dalam mendefinisikan target politiknya. Ini misalnya berbeda dengan UU No. 5/1967 yang pada bagian 'menimbang' nya justru dengan tegas menyebut peraturan dalam bidang kehutanan sebelumnya bersifat kolonial (butir c) dan setelah itu mendeklarasikan dirinya sebagai alat untuk menyelesaikan Revolusi Nasional (butir d). Dengan begitu UUK telah gagal atau tidak melakukan kritik ideologis terhadap UU No. 5/1967 sehingga akhirnya berlanjut pada ketidakmampuannya untuk merumuskan misi ideologisnya.

Contoh kekaburan lain pada UUK bisa ditemukan pada bagian penjelasan umum yang menyebutkan bahwa penyelenggaraan kehutanan harus dilakukan dengan, antara lain, asas kerakyatan dan keadilan yang dilangsungkan di bawah naungan ekonomi pasar dengan memberikan kesempatan berusaha yang sama kepada setiap orang. Rumusan ini secara terang-terangan menutup mata terhadap fakta sosial bahwa ada kesenjangan serius dalam pemilikan dan penguasaan aset-aset produksi. Semestinya, UUK mengakui keberadaan exclusive minority rights. Karena kalau tidak, pemberlakuan asas tersebut hanya akan melanggengkan kemiskinan.

### ***Posisi Masyarakat (Adat)***

Dalam perkara mengatur Masyarakat Adat (MA), agaknya, ada asumsi yang dipakai oleh barisan kelompok penyusun UUK, yakni bahwa masyarakat adat harus dicurigai, khususnya berkenaan dengan dua hal. Pertama, kemungkinan masyarakat adat untuk melakukan serangkaian aktivitas di dalam dan di luar kawasan hutan

yang berpotensi merusak kelestarian atau fungsi ekosistem hutan. Kedua, kemungkinan masyarakat adat akan melakukan penggerogotan terhadap hutan-hutan yang sudah dinyatakan sebagai kawasan hutan negara. Dua asumsi bernada kecurigaan ini menjadikan pengaturan pengakuan terhadap masyarakat adat bersifat bersyarat. Pengakuan terhadap masyarakat adat dipenuhi dengan imbuhan-imbuhan yang kalau dikumulasikan kemudian justru mementahkan kehendak awalnya untuk mengakui hak-hak adat. Watak tersebut menjelma, dengan bentuk yang jelas maupun kabur, dalam beberapa ayat dan pasal UUK.

Diawali dengan pasal 1 ayat (6), UUK sedari awal sudah menegaskan bahwa masyarakat adat, dalam wujud kolektifnya, tidak berhak mempunyai hutan milik sendiri. Hutan adat adalah hutan negara yang kebetulan berada dalam wilayah masyarakat hukum adat. Artinya pasal ini mengasumsikan bahwa seluruh areal hutan Indonesia telah ditunjuk dan ditetapkan sebagai kawasan hutan (hutan negara dan hutan hak), dengan demikian tidak mungkin ada sisa areal hutan yang terlupakan, termasuk yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat. Bila hal ini dikonfirmasi dengan penjelasan pasal 5 ayat (1) maka jelas bahwa yang kemudian dinyatakan sebagai hutan adat oleh pemerintah tidak lain adalah hutan kepunyaan masyarakat adat, yang di setiap tempat memiliki nama lokal, semisal hutan marga, hutan ulayat, hutan petuanan, bengkar, dll. Secara sepihak, hutan-hutan ini kemudian dicaplok oleh negara dengan bertamengkan konsep hak menguasai oleh negara. Inilah yang umum dikenal sebagai proses negaraisasi tanah (hutan) masyarakat adat yang kalau masyarakat adat berkeinginan mengelola dan memanfaatkannya harus terlebih dahulu memohon izin kepada negara cq. pemerintah, sebagai penguasa atau 'pemilik' baru.

Berikut pasal 5. Bila disimak dengan cermat, tampak bahwa pasal ini membuat langkah degradatif terhadap cara pemerintah mengkualifikasikan ada tidaknya masyarakat adat. Simak ayat (2), yang berbunyi, "Pemerintah menetapkan status hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2); dan hutan adat ditetapkan sepanjang menurut kenyataannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan masih ada dan diakui keberadaannya", (garis bawah oleh penyusun). Pesan penting ayat ini adalah bahwa eksistensi de facto MASYARAKAT ADAT tidaklah cukup untuk mengakui MASYARAKAT ADAT sebagai subyek hukum yang, misalnya, berhak mengelola dan memanfaatkan hutan adat. Eksistensi de facto tersebut masih harus dilengkapi dengan pengakuan de yure dengan cara pemerintah mengakui keberadaannya. Bagaimana cara pemerintah akan mengakuinya? Pertanyaan ini dijawab oleh pasal 67 ayat (2) yang berbunyi, "Pengakuan keberadaan dan hapusnya masyarakat hukum adat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Daerah" (garis bawah oleh penyusun). Ternyata, bila dihubungkan dengan ayat (3) pasal ini, otoritas penetapan dan pengaturan ada dan hapusnya MASYARAKAT ADAT, tidak sepenuhnya milik pemerintah daerah. Ayat ini menarik kembali atau meredusir derajat otoritas Pemerintah Daerah dengan mengamanatkan perlunya dibuatkan PP tersendiri yang antara lain akan berisikan

tata cara penelitian, materi penelitian dan kriteria penilaian keberadaan masyarakat hukum adat. Dengan demikian dari segi proses, pengakuan yuridis keberadaan MASYARAKAT ADAT dibuat menjadi sangat birokratik dan teknokratik-saentifistik.

Itulah beberapa contoh pasal dan ayat yang secara jelas menjelmakan sifat curiga negara terhadap MASYARAKAT ADAT. Bentuk kecurigaan tersebut diwujudkan dengan cara menciptakan sejumlah kondisionalitas dalam perkara mengakui keberadaan MASYARAKAT ADAT. Sejumlah kondisionalitas tersebut kemudian malah mengaburkan dan bahkan menggerogoti muatan ideal bentuk pengakuan. Dan ternyata, lebih dari itu, bunyi pasal 5 ayat (4) memberitahukan dua hal penting, yakni bahwa, pertama, negara secara arbitrer mempersamakan MASYARAKAT ADAT dengan pemilik izin di bidang kehutanan yang kalau MASYARAKAT ADAT sudah tidak ada lagi maka hak pengelolaan hutan adat akan diambil kembali oleh negara. Ini berarti bahwa bentuk penghormatan yang diberikan pemerintah kepada MASYARAKAT ADAT sama seperti yang diberikan kepada pemilik izin di bidang kehutanan, tanpa sedikit-pun melihat perbedaan hubungan historis-ekonomis keduanya dengan hutan tersebut. Kedua, negara menyimpulkan bahwa MASYARAKAT ADAT hanyalah sebuah tahapan masyarakat yang nantinya secara linier akan mengikuti gerak proses perkembangan masyarakat modern. Kalau mengikuti logika ini, maka tidak akan mungkin ada MASYARAKAT ADAT yang bersifat permanen atau bahkan tidak akan mungkin lahir komunitas MASYARAKAT ADAT baru. Itu sebabnya, pemberian hak pengelolaan hutan adat harus dibatasi karena secara perlahan MASYARAKAT ADAT akan lenyap.

### ***Sistem Pengelolaan***

UUK belum memperlihatkan semangat menerjemahkan semboyan forest for people ataupun konsep community forestry. Ini antara lain tampak pada kategori penentuan satuan wilayah pengelolaan hutan yang bukan didasarkan pada satuan wilayah yang dikenal oleh MASYARAKAT ADAT. Dalam pasal 6 nya, UUK menetapkan jenis satuan pengelolaan berdasarkan fungsi, sementara apa yang dikenal dan dipakai MASYARAKAT ADAT tidak sesederhana itu. Di masyarakat Kaili, Mentawai dan Defonsero (Irian Jaya) misalnya, dikenal lebih dari 7 bahkan 9 pembagian jenis hutan. Demikian pula pada pasal 30 yang bernada memaksakan masyarakat untuk harus memakai koperasi sebagai satu-satunya badan usaha dalam konteks mengembangkan ekonomi masyarakat. Masyarakat tidak diberikan pilihan lain untuk mengembangkan perekonomiannya dengan menggunakan jenis badan usaha lainnya. Bahkan sesungguhnya materi atau substansi UUK, seluruhnya adalah pengaturan yang menjabarkan konsep penyelenggaraan kehutanan oleh negara. Dalam penjelasan yang lebih konkrit bisa disebutkan bahwa mayoritas bagian, pasal dan ayat UUK berisi pengaturan lebih lanjut dari konsep hak menguasai oleh negara seperti yang tertuang dalam pasal 4 ayat (1) dan (2). Pengecualiannya hanya pasal 1,2 dan 3. Sedangkan pasal 66 sampai pasal 82, pada dasarnya adalah pasal-pasal yang bersifat mendukung atau memberikan pengamanan terhadap semua pasal yang bertugas menjabarkan konsep hak menguasai oleh negara. Ini berarti bahwa

penyelenggaraan pengelolaan kehutanan masih didominasi oleh negara dengan memberikan sedikit peluang partisipasi kepada masyarakat (pasal 67, 68, 69 dan 70) serta peluang menyelesaikan sengketa kehutanan (pasal 74, 75 dan 76).

### ***Kewenangan Pemerintah cq Departemen Kehutanan***

UUK memberikan kewenangan yang tidak semestinya kepada pemerintah cq Departemen Kehutanan. Ini bisa dilihat pada pasal 5 ayat (2) yang memberikan kewenangan menetapkan status hutan kepada pemerintah cq Departemen Kehutanan. Semestinya, kewenangannya sebatas hanya menetapkan fungsi karena kewenangan menetapkan status (kepemilikan) hutan (tenure) ada pada departemen lain yang mengurus perihal agraria. Karena cara begini berpotensi melahirkan tiga situasi. Pertama, akan terjadi perebutan pembagian lahan antar departemen atau badan. Kedua, akan terjadi tumpang tindih pengaturan dalam satu wilayah yang sama. Ketiga, konsep integralitas dalam mengelola dan menguasai sumberdaya alam yang dianut MASYARAKAT ADAT akan goyah dan hancur.

Selain memberikan kewenangan yang tidak semestinya, UUK juga memungkinkan negara untuk mengeksekusifkan hak penguasaannya atas hutan, terutama yang ada hubungannya dengan MASYARAKAT ADAT. Peluang ini diberikan oleh pasal 4 ayat (3). Kata 'kepentingan nasional' pada rumusan pasal tersebut sangat tidak jelas karena tidak didefinisikan secara imperatif. Situasi begini akan memberikan kesempatan lebar-lebar kepada negara (pemerintah) untuk membuat penafsiran yang lentur.

### ***Kontradiksi (Internal & Eksternal) dan Disharmoni***

#### **1. Kontradiksi Internal**

Ada beberapa bentuk kontradiksi atau bentrokan internal dalam tubuh UUK:

- a. Apa yang dirumuskan dalam bagian konsideran beserta penjelasannya tidak diterjemahkan lebih lanjut dalam bagian batang tubuh melainkan justru diingkari. Satu contoh bisa disebutkan yakni antara butir c bagian Menimbang dengan pasal 81. Semangat samar-samar dalam bagian ini untuk merespon konflik kehutanan, begitu saja dipatahkan oleh pasal 81 dengan cara tetap membenarkan seluruh penunjukkan dan penetapan kawasan hutan yang telah dilakukan sebelum UUK diberlakukan. Berarti pasal ini mengabaikan sengketa kehutanan yang telah dan sedang terjadi. Kalau hendak disimpulkan maka, apa yang dirumuskan relatif baik pada bagian konsideran dan penjelasannya hanya sebatas retorika, yang pada bagian batang tubuh dianulir.

- b. Di pasal 1 ayat (4) dan pasal 5 ayat (1) dipakai istilah 'hutan negara'. Pasal mana yang menjadi sumber istilah tersebut? Sedangkan satu-satunya pasal yang bisa dijadikan sumber, yakni pasal 4 ayat (2), sama sekali tidak memakai istilah hutan negara melainkan hanya istilah 'penguasaan hutan oleh negara'.

## 2. Kontradiksi Eksternal

Kontradiksi eksternal dimaksudkan sebagai sifat keberlawananan UUK dengan peraturan perundangan lainnya. Peraturan perundangan yang dimaksud meliputi UUD, Tap MPR dan UU. Satu ketidak-lajiman lain dalam pembuatan legal opinion ini yakni upaya mencari kontradiksi UUK dengan beberapa konvensi internasional yang sampai sekarang belum diratifikasi oleh pemerintah Indonesia. Konvensi-konvensi tersebut tentu saja belum memiliki kekuatan mengikat (binding force), sehingga sebenarnya UUK tidak diwajibkan untuk memedomani konvensi-konvensi tersebut. Namun terlepas dari itu, bila butir c bagian menimbang saja sudah secara sadar melihat kemungkinan pengaruh pengurusan hutan Indonesia terhadap iklim global, maka seharusnya UUK berpedoman pada beberapa konvensi internasional yang sudah secara fasih membahas kemungkinan perubahan iklim global akibat kesalahan pengurusan hutan. Juga bila pada butir d bagian menimbang, UUK sudah menyadari kesalahan format lama dari penguasaan dan pengurusan hutan serta kemauannya untuk menjawab tuntutan perkembangan keadaan, maka selayaknya UUK berpedoman pada beberapa konvensi internasional yang seluruh materinya disusun sebagai upaya untuk menjawab kesalahan fatal paradigma sebelumnya dalam pengurusan hutan, sekaligus sebagai cara untuk memecahkan persoalan di lapangan dan dinamika perkembangan tuntutan.

Berikut uraian kontradiksi UUK dengan sejumlah produk hukum nasional dan konvensi-konvensi internasional.

### a. Dengan Pasal 18 UUD 1945

UUK tidak mengakui hak asal-usul dan susunan asli masyarakat adat, seperti tampak dalam pemakaian istilah hutan negara dan bentuk pengakuan terhadap MASYARAKAT ADAT yang disertai dengan kondisionalitas bertingkat. Sikap ini bisa ditemukan pada pasal 5 ayat (3) dan pasal 67 ayat (1) dan (2).

### b. Dengan Tap. MPR No. XV dan XVII /MPR/1999

Pada pasal 66 UUK disebutkan bahwa penyerahan sebahagian kewenangan penyelenggaraan kehutanan bertujuan untuk mengefektifkan pengurusan hutan. Apa sifat atau bentuk kewenangan yang akan dilimpahkan kepada Pemda? Penjelasan pasal 66 ayat (2) menyebutkan bahwa kewenangan yang akan diserahkan adalah yang bersifat operasional. Apa saja jabaran

kewenangan yang bersifat operasional tersebut? Menurut ayat (3) akan diatur lebih lanjut oleh PP. Substansi ayat (2) di atas, berikut penjelasannya, mangkir dari semangat umum yang dimiliki oleh Tap. MPR No. XV/MPR/1999 seperti yang terwakili dalam pasal 1 jo pasal 5. Pasal (1) Tap tersebut menyebutkan bahwa penyelenggaraan otonomi daerah adalah dengan memberikan kewenangan luas, nyata dan bertanggung jawab kepada Pemda. Artinya, kewenangan yang diserahkan kepada Pemda bukanlah kewenangan yang sifatnya residu. Pemangkiran tersebut agaknya produk logis dari cara UUK mendefinisikan tujuan penyerahan sebagian wewenang kepada Pemda. Masih dalam ayat (2) pasal 67, penyerahan wewenang tersebut bertujuan hanya untuk meningkatkan efektifitas pengurusan hutan, bukan demi pencapaian pemerataan manfaat sumberdaya nasional ataupun untuk kemakmuran masyarakat daerah dan bangsa secara keseluruhan seperti yang disebutkan dalam butir c bagian menimbang dan pasal 3 ayat (1) Tap. MPR No. XV/MPR/1999.

c. Dengan UU No. 5 Tahun 1960

Pasal 4 ayat (2) UUK melanggar ketentuan pasal 2 UUPA karena UUK mempersamakan atau menterjemahkan negara sebagai hanya pemerintah.<sup>3</sup> Sehingga semua kewenangan yang muncul dari penguasaan hutan oleh negara, seluruhnya diserahkan kepada pemerintah. Hanya, sesekali dilakukan dengan meminta persetujuan DPR bila menyangkut hal yang bersifat sangat penting, strategis serta berdampak nasional dan internasional seperti yang diterangkan dalam penjelasan ayat (2). Sementara dalam pasal 4 UUPA disebutkan bahwa pelaksanaan hak menguasai oleh negara bisa juga didelegasikan kepada daerah swatantra dan masyarakat hukum adat tertentu. Bila UUPA tidak membuat pemisahan antara tanah dengan benda-benda yang ada di atas dan di bawahnya, maka UUK melakukan hal itu seperti yang tampak dalam penggunaan istilah hutan adat (pasal 1 ayat (6) dan pasal 5 ayat (3)). Dalam sistem kepercayaan MASYARAKAT ADAT tidak ada pemisahan kepemilikan atau penguasaan antara tanah dengan benda-benda yang ada di bawah dan di atasnya, termasuk hutan. Pemilik dan si empunya tanah adalah sekaligus pemilik dan si empunya benda-benda di atas dan di bawahnya. Makna lain dari semua ini adalah bahwa UUK telah merusak bahkan menganulir implikasi hukum dari UUPA karena mengurus apa yang sebenarnya sudah selesai diurus oleh UUPA, yakni mengenai penguasaan (tenure) atas sumberdaya alam atau sumber-sumber agraria.

d. Dengan UU No. 22 Tahun 1999

Pasal 67 ayat (1) UUK bertentangan dengan isi ketentuan pasal 99 jo. Pasal (1) butir o UU No. 22/1999 khususnya mengenai kewenangan masyarakat hukum adat atau desa atau nama lain yang serupa dengan itu. Bila pasal 99 UU No. 22/1999 mengakui keberadaan desa (masyarakat adat) beserta kewenangan berdasarkan asal-usul, oleh pasal 67 ayat (1) UUK kewenangan

tersebut justru ditiadakan dengan kemudian hanya memberikan beberapa hak. Makna terdalam dari substansi ketentuan pasal 99 butir a UU No. 22/1999 adalah diakuinya keberadaan masyarakat adat, beserta kedaulatan (politik, ekonomi, hukum) atas wilayahnya. Sedangkan, dengan memunculkan istilah hutan adat, UUK justru mengambil kedaulatan MASYARAKAT ADAT dengan cara menjadikan hutan marga, hutan petuanan, dan lain sebagainya sebagai hutan negara dan kemudian menyewakannya kepada MASYARAKAT ADAT dalam bentuk hutan adat. Mestinya dengan sudah adanya UU No. 22/1999 maka UUK tidak perlu lagi mengatur mengenai masyarakat adat tetapi cukup mengacu kepada UU No. 22/1999.

Bila wewenang yang diserahkan kepada Pemda hanya yang bersifat operasional seperti yang dimaksudkan oleh penjelasan pasal 67 ayat (2) UUK, maka ia bertentangan dengan pasal 7 ayat (1) dan pasal 10 ayat (1) UU No. 22/1999.<sup>4</sup> Yang dimaksudkan dengan pembagian kewenangan oleh UU No. 22/1999 bukan pembagian berdasarkan spesialisasi atau bagian, seperti yang dimaksudkan oleh UUK, melainkan pembagian berdasarkan bidang atau sektor.

e. Dengan UU No. 24 Tahun 1992

Ketentuan yang terdapat dalam pasal 19 ayat (2) UUK bertentangan dengan ketentuan pasal 22 ayat 6 UU No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang. Dalam pasal 19 ayat (6) UU No. 22/1992 disebutkan bahwa Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kotamadya Daerah Tk. II ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Adapun isi Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kotamadya Daerah Tk. II, menurut pasal tersebut, antara lain meliputi pengelolaan kawasan hutan lindung dan kawasan budi daya. Termasuk dalam pengertian kawasan lindung antara lain Kawasan Hutan Lindung, Taman Nasional, Suaka Alam, Taman Hutan Raya dan Taman Wisata Alam. Sedangkan kawasan budi daya meliputi antara lain kawasan Hutan Produksi.

Bila mengacu pada ketentuan yang terdapat dalam UU No. 24/1992 tersebut maka perubahan peruntukkan kawasan hutan, sebagaimana dimaksud oleh pasal 19 ayat (2) UUK, seharusnya melalui persetujuan DPRD II, bukan melalui persetujuan DPR. Adalah tidak logis bila DPRD II yang turut menetapkan Rancangan Tata Ruang tidak dimintai persetujuannya dalam hal perubahan peruntukkan kawasan hutan tapi malah meminta persetujuan DPR yang nota bene tidak terlibat dalam proses pembuatannya. Selain itu, ketentuan UUK tersebut juga bersifat memberikan kewenangan sepihak kepada Pemerintah Pusat untuk melakukan perubahan peruntukkan dan fungsi kawasan hutan. Sebagai salah satu komponen penyusun Peraturan Daerah, selain DPRD II, maka perubahan peruntukkan dan fungsi tersebut

juga harus mendapat persetujuan dari Pemerintah Daerah. Persetujuan Pemda dan DPRD mutlak diperlukan (wajib hukumnya) dalam perubahan peruntukkan, pinjam pakai kawasan hutan. Bukan hanya dalam hal tertentu saja seperti yang dimaksudkan oleh UUK. Karena setiap tindakan yang sifatnya mengubah fungsi kawasan hutan dengan sendirinya akan mengubah Perda.

f. Dengan UU No. 10 tahun 1992

Dalam pasal 6 butir b UU No. 10 Tahun 1992 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga Sejahtera disebutkan bahwa salah satu hak penduduk sebagai anggota masyarakat adalah hak atas pemanfaatan wilayah warisan adat. Dalam bagian penjelasannya diuraikan bahwa hak tersebut memberi jaminan bahwa kelompok penduduk yang turun-temurun mengembangkan suatu wilayah secara adat, tidak dikalahkan kepentingannya oleh pendatang baru. Jika wilayah warisan adat tersebut dikembangkan untuk kegiatan pembangunan, maka Masyarakat Adat harus diutamakan dalam menikmati nilai tambah wilayahnya, misalnya dalam kesempatan kerja baru dan sebagainya.

Muatan ketentuan ini jelas bertentangan dengan apa yang diatur dalam UUK yakni ketentuan yang menyebutkan tentang ditetapkannya secara sepihak hutan marga, hutan petuanan, dsb, sebagai hutan negara dan kemudian menyewakannya kepada MASYARAKAT ADAT dalam bentuk hutan adat. Penetapan sepihak ini tentulah bersifat mengalahkan kepentingan MASYARAKAT ADAT, yang dilakukan oleh negara sebagai organisasi pendatang baru ke dalam wilayah MASYARAKAT ADAT. Penetapan oleh negara tersebut bahkan tidak dengan memberikan sepeser pun kompensasi atau nilai tambah kepada MASYARAKAT ADAT.

g. Dengan UU No. 39 Tahun 1999

Pasal 6 ayat (1) UU No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia berbunyi:

“Dalam rangka penegakan hak asasi manusia, perbedaan dan kebutuhan dalam masyarakat hukum adat harus diperhatikan dan dilindungi oleh hukum, masyarakat dan pemerintah.” Ayat (2) nya berbunyi, “Identitas budaya masyarakat hukum adat, termasuk hak atas tanah ulayat dilindungi, selaras dengan perkembangan zaman.”<sup>5</sup>

Dalam penjelasan pasal ini antara lain disebutkan bahwa hak adat yang secara nyata masih berlaku dan dipegang oleh masyarakat setempat harus dihormati dan dilindungi dalam rangka penegakan hak asasi manusia dengan memperhatikan hukum dan perundang-undangan.

Mengacu pada ketentuan UU tentang HAM tersebut maka bentuk penyelenggaraan kehutanan, terutama yang berkaitan dengan MASYARAKAT ADAT dan wilayahnya, tidak bersifat memberikan penghormatan dan perlindungan terhadap hak adat. Penetapan sepihak hutan marga dan sebagainya sebagai hutan negara adalah bentuk konkrit dari tindakan pelanggaran atas hak-hak adat karena sebagian konsep dan jenis hak yang dikenal atau dimiliki oleh MASYARAKAT ADAT berhubungan langsung dengan sumberdaya alam, termasuk hutan. Penetapan tersebut sama dengan penghilangan secara sadar hak-hak adat yang melekat dengan kawasan hutan tersebut.

#### h. Dengan Instrumen Hukum Internasional

Berkaitan dengan pengakuan terhadap hak-hak MA (indigenous people) substansi pengaturan UUK bertentangan dengan beberapa ketentuan produk hukum internasional. Ada beberapa hak-hak dasar MASYARAKAT ADAT yang sudah diakui oleh komunitas internasional, yang oleh UUK justru dilanggar atau tidak diberikan. Beberapa hak tersebut tersebar di berbagai instrumen hukum internasional yakni antara lain:

1. Hak untuk menentukan nasib sendiri (right to self-determination). Hak ini disebutkan dalam Pasal 1 ayat (2) dan pasal 55 United Nation Charter, Pasal 1 Kovenan Hak-Hak Sipil dan Politik (CCPR) dan Kovenan Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (CESCR). United Nation Charter menjamin persamaan hak dan hak menentukan nasib sendiri bagi bangsa (peoples) dan individu. Sedangkan pasal 1 CCPR dan CESCR menyebutkan:

"All peoples have the right to self-determination and establishes that by virtue of the right they are free to choose their political status and may freely pursue their economic, social and cultural development."

Selain ketiga instrumen hukum internasional di atas, masih ada beberapa deklarasi internasional yang mengakui hak ini, misalnya Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples (1960), dan Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relation and Co-operation Among States (1970). Pada tahun 1970, dalam rangka menangani kasus Certain Phosphate Lands in Nauru (Nauru v. Australia), Mahkamah Peradilan Internasional (International Court of Justice) berpendapat bahwa hak untuk menentukan nasib sendiri sudah menjadi prinsip hukum, tidak lagi sebatas aspirasi politik.

## 2. Hak Budaya

Pasal 27 CCPR menjamin:

... to member of ethnic, religious or linguistic minorities the right to enjoy in community with the other members of their group, their own culture, to profess and practice their own religion, or to use their own language”.

Kendati dalam wacana hukum internasional MASYARAKAT ADAT tidak dikategorikan sebagai etnis minoritas namun MASYARAKAT ADAT adalah peoples yang dapat mempertahankan hak budayanya dengan menggunakan pasal ini.

## 3. Hak Atas Pembangunan

Hak ini disebutkan dalam Declaration on The Right of Development, yang diadopsi oleh Majelis Umum PBB pada tahun 1986. Salah satu muatan deklarasi ini memberikan kewajiban kepada negara bangsa untuk menjamin kesempatan yang sama bagi semua warga untuk mengakses sumberdaya pokok, pendidikan, pelayanan kesehatan, makanan, perumahan dan keadilan dalam distribusi pendapatan.

Selain jenis hak yang sudah disebutkan dalam beberapa instrumen hukum internasional di atas, ada sebuah instrumen yang secara khusus mengatur tentang Masyarakat Adat dan Bangsa Pribumi, yakni Konvensi ILO 169 (1989) yang tajuk lengkapnya adalah Convention Concerning Indigenous Peoples and Tribal Populations in Independent Countries. Di antara seperangkat hak ataupun kewenangan MASYARAKAT ADAT yang dijamin oleh konvensi ini, beberapa di antaranya secara terang-terangan disangkal oleh UUK, semisal:

1. Hak atau kewenangan untuk memutuskan prioritas sendiri dalam pembangunan (decide their own priorities)
2. Hak untuk berpartisipasi secara langsung dalam menyusun rencana program regional dan nasional yang berpengaruh kepada mereka (to participate directly in national and regional plans and program affecting them)
3. Pengakuan hukum nasional terhadap kebiasaan dan hukum adat (recognition of customs and of customary indigenous law)
4. Pengakuan terhadap pentingnya kegiatan ekonomi MASYARAKAT ADAT (*recognition of importance of traditional economic activities*)
5. Hak kepemilikan atas tanah, hak atas kekayaan<sup>6</sup> atau yang lebih akrab dikenal sebagai territorial rights.

Selain itu, konvensi ini juga telah mulai memperkenalkan prinsip konsultasi yang mengharuskan pihak manapun untuk berkonsultasi kepada lembaga perwakilan MASYARAKAT ADAT, bila berkehendak mengelola salah satu kekayaan wilayah MASYARAKAT ADAT. Tidak satupun dari jenis hak di atas yang dijamin oleh UUK. Ini paling tidak tampak dari cara UU ini memberlakukan realitas praktek penguasaan dan pengelolaan sumberdaya alam oleh rakyat di teritorinya. Hutan marga, hutan ulayat ataupun hutan petuanan secara sepihak ditetapkan sebagai hutan negara. MASYARAKAT ADAT hanya diberikan hak memungut hasil hutan dan melakukan kegiatan pengelolaan hutan. MASYARAKAT ADAT juga tidak dilibatkan dalam kegiatan penunjukan dan penetapan hutan. Dengan ketentuan yang seperti ini maka sejumlah hak MASYARAKAT ADAT yang dijamin oleh instrumen hukum internasional, sekaligus gugur. Di antaranya hak menentukan nasib sendiri, hak budaya, hak atas teritori dan hak untuk diajak berkonsultasi.

### 3. Disharmoni

Terdapat beberapa kasus disharmoni dalam tubuh UUK, yakni:

- a. Ketidakcocokan antara batang tubuh dengan bagian penjelasannya. Misalnya pada kasus pasal 4 ayat (2). Seharusnya tugas bagian penjelasan adalah memberikan uraian atau rumusan yang sifatnya semakin membantu memperjelas isi dari batang tubuh, bukan malah menimbulkan penjelasan baru yang substansinya berbeda dengan batang tubuh.
- b. Ketidakcocokan antara beberapa pasal dan bagian penjelasan. Kasus ini terjadi antara pasal 4 ayat (2) dengan penjelasan pasal 19 ayat (2) dan penjelasan pasal 64. Mestinya penjelasan pasal 4 ayat (2) menjadi pasal tersendiri atau minimal menjadi pasal 4 ayat (3) dengan menjadikan penjelasan pasal 19 ayat (2) dan penjelasan pasal 64 sebagai bagian penjelasannya.

Ketidakjelasan Memakai Kata/Kalimat dan Kekaburan Topik Sentral Kalimat UUK dipenuhi dengan sejumlah pemakaian kata yang tidak jelas maksudnya. Selain itu, UU ini juga memasang beberapa kata dalam satu kalimat yang satu sama lain tidak menjelaskan ataupun dijelaskan. Sejumlah kata ditaruh saja dalam satu kalimat yang bila dirangkaikan tidak memiliki arti sebagai sebuah kalimat. Agaknya, pada saat pembahasan di DPR, telah terjadi proses asal tumpang terhadap hampir semua usulan fraksi-fraksi, sehingga kalimatnya menjadi sangat panjang tanpa memiliki fokus. Beberapa contoh di bawah ini menunjukkan hal tersebut:

- a. Sebuah potongan kalimat pada butir a bagian menimbang. Di sana ada kalimat "...merupakan kekayaan yang dikuasai oleh negara..." Potongan kalimat ini terasa sangat mengganggu dan merusak topik sentral butir ini.
- b. Butir b bagian menimbang. Dengan dimasukkannya kata secara optimal, dijaga daya dukungnya secara lestari, dan diurus dengan akhlak mulia, adil, arif,

bijaksana, terbuka, profesional, serta tanggung gugat, maka menjadi sukar untuk menemukan soliditas topik sentral dalam kalimat ini. Definisi antar kata-kata tersebut sebenarnya tidak memiliki batasan yang jelas dan tegas. Sejumlah kata memiliki definisi yang serupa sehingga akhirnya merusak kesolidan arti di balik kalimat butir tersebut.

Selain dua kasus di atas, dijumpai juga sejumlah kasus yang menggambarkan tingkat keteledoran dan ketidakjelasan UUK dalam memakai kata atau kalimat. Kasus ini bisa ditemukan pada bagian menimbang butir d. Di sana terdapat potongan kalimat yang berbunyi:

"...sudah tidak sesuai lagi dengan prinsip penguasaan dan pengurusan hutan...".

Berkaitan dengan kalimat ini ada satu pertanyaan yang bisa diajukan: prinsip penguasaan dan pengurusan hutan yang mana? Kalau benar ada prinsip tersebut tentu yang dimaksud adalah prinsip penguasaan dan pengurusan hutan yang lama. Sayangnya, tidak satu pun bagian, pasal atau ayat dalam UUK yang menyinggung-nyinggung identitas prinsip lama tersebut.

## **B. Aspek Formil**

Ada kesulitan untuk memastikan apakah proses pembuatan UUK terkena ketentuan Inpres No. 15 Tahun 1970 ataukah ketentuan Keppres No. 188 Tahun 1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan Undang-Undang. Dalam Bagian Ketentuan, pasal 31 Keppres No. 188/1998 dikatakan:

"Terhadap Prakarsa penyusunan Rancangan Undang-Undang yang telah memperoleh persetujuan tetapi kegiatan penyusunan Rancangan Undang-Undang yang bersangkutan belum berlangsung pada saat Keputusan Presiden ini mulai berlaku, maka segala kegiatan penyusunan Rancangan Undang-Undang tersebut dilaksanakan sesuai dengan ketentuan Keputusan Presiden ini."

Bila mengacu pada ketentuan tersebut maka kasus penyusunan RUUK tidak bisa dikualifikasikan ke dalamnya, karena pada saat Keppres ini diundangkan proses penyusunan RUUK sudah memasuki draft ke 11. Persetujuan atas prakarsa penyusunannya sendiri sudah didapatkan pada tahun 1993. 7 Namun bila ketentuan ini dihadapkan dengan ketentuan Penutup pasal 32 Keppres tersebut maka penyusunan RUUK terkena ketentuan Keppres No. 188/1998. Pasal 32 berbunyi:

"Dengan berlakunya Keputusan Presiden ini, maka Instruksi Presiden Nomor 15 tahun 1970 tentang Tata Cara Mempersiapkan Undang-Undang dan Rancangan Peraturan Pemerintah dinyatakan tidak berlaku lagi."

Ini berarti bahwa sejak Keppres No. 188/1998 diundangkan pada tanggal 29 Oktober 1998, satu-satunya produk hukum yang mengatur ketentuan tata cara mempersiapkan RUU adalah Keppres No. 188/1998. Maka semua proses penyusunan RUU, pada tahapan manapun, hanya terkena ketentuan Keppres ini, tidak oleh ketentuan lain. Dengan demikian, kendati proses penyusunan RUUK tidak masuk dalam kualifikasi yang dimaksudkan oleh pasal 31, namun ia tetap terkena ketentuan Keppres 188/1998 sebagai implikasi dari pasal 32. Tidak mungkin proses penyusunan RUUK terkena ketentuan Inpres No. 15 tahun 1970 yang telah jelas-jelas dicabut keberlakuannya sejak tanggal pengundangan Keppres No. 188/1998. Bila mengacu pada ketentuan yang terdapat dalam Keppres No. 188/1998 maka ada beberapa catatan kritis yang bisa dihasilkan antara lain:

### 1. Pembahasan Antar Departemen

Pada tanggal 21 Oktober 1998, Menhutbun menyerahkan RUUK kepada Sekretaris Kabinet dengan permintaan untuk dibahas antar departemen. Menurut pasal 9 Keppres ini, materi yang akan dibahas oleh Panitia Antar Departemen adalah prakarsa penyusunan RUU yang sudah disetujui oleh Presiden, bukan RUUK. Berbeda dengan isi RUUK, prakarsa penyusunan tersebut hanya berisikan latar belakang dan tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan, pokok-pokok pikiran, lingkup atau objek yang akan diatur dan jangkauan dan arah pengaturan.

Lalu topik atau materi apakah yang sebenarnya dibahas dalam pertemuan antar departemen yang berlangsung lebih kurang enam bulan tersebut? Apakah pertemuan itu benar-benar membahas hal-hal yang bersifat prinsip yang antara lain meliputi kelengkapan objek, jangkauan dan arah pengaturan, seperti yang disebutkan dalam pasal 11 ayat (1)? Atau benarkah pernah ada Panitia Antar Departemen tersebut? Apakah betul-betul memang tidak ada pendapat dan pertimbangan yang berbeda dari pimpinan departemen atau lembaga terkait atas RUUK yang diajukan oleh Dephutbun? Cacat proses ini semakin diperbesar oleh tindakan presiden yang tidak lagi memeriksa beberapa kandungan permasalahan ideologi-politik, ekonomi, sosial-budaya dan hukum dalam RUUK. Padahal pasal 17 ayat (1) Keppres No. 188/1999 memberi peluang untuk itu. Hanya berselang dua minggu sejak disetujui oleh DPR, RUUK disahkan dan diundangkan pada tanggal 30 September 1999.

### 2. Proses Konsultasi dengan Masyarakat

Selain menjaring pendapat dan pertimbangan dari menteri atau Pimpinan Lembaga Terkait, sejauh mana Dephutbun juga menjaring pendapat dari masyarakat, seperti yang diatur oleh pasal 13 ayat (2)? Pasal tersebut berbunyi:

“Dengan memperhatikan ketentuan Pasal 14 ayat (3), pendapat dan pertimbangan dapat pula dimintakan kepada Perguruan Tinggi dan organisasi bidang sosial, politik, profesi atau kemasyarakatan lainnya sesuai dengan kebutuhan.”

Kalau memang betul-betul diadakan penjaringan dan jelas-jelas ada sejumlah perbedaan pendapat dan pertimbangan dari masyarakat, apakah Menteri atau Pimpinan Lembaga, bersama dengan Sekretaris Negara berusaha menyelesaikan perbedaan tersebut? Satu kesempatan lain untuk berkonsultasi dengan masyarakat diberikan oleh pasal 17 ayat (2) yang berbunyi:

“Apabila dipandang perlu, Menteri Sekretaris Negara dapat mengundang Perguruan Tinggi, organisasi di bidang sosial, politik, profesi, atau kemasyarakatan lainnya untuk diikutsertakan dalam upaya penyelesaian tersebut.”

Tapi apa lacur, presiden agaknya tidak lagi memeriksa RUUK tersebut padahal ia menyimpan sejumlah kandungan permasalahan. Padahal kalau dua tahapan ini dilalui oleh proses penyusunan RUUK pasti akan ditemukan sejumlah perbedaan pertimbangan dan pendapat, sebagaimana sudah terekam dengan baik dalam beberapa forum dan dengar pendapat sebelum dan pada saat RUU ini dibahas di DPR.

### **C. Penutup**

Berangkat dari seluruh paparan pada dua ranah pembahasan di atas, maka ada beberapa kesimpulan yang bisa dihasilkan:

Pertama, UUK telah gagal membuat rumusan yang solid terhadap dua hal yakni: rumusan alasan keahadirannya menggantikan UU No. 5/1967. UUK tidak melakukan kritik atau koreksi paradigmatis terhadap UUK. Karena itu, UUK kemudian juga gagal merumuskan misi ideologis-politiknya. Kedua, berbeda dengan UUPA dan UU No.5/1967, UUK telah mendistorsi pengertian negara menjadi hanya pemerintah. Ketiga, UUK tidak melakukan perubahan fundamental terhadap ketentuan yang mengatur masyarakat adat.

Keempat, UUK berkontradiksi dengan sejumlah peraturan perundangan positif nasional dan dengan beberapa instrumen hukum internasional. Baik ketentuan mengenai hak-hak dasar masyarakat adat, kewenangan pemerintah daerah dan tata ruang. Kelima, dalam seluruh rangkaian penyelenggaraan urusan kehutanan, peran negara cq. Pemerintah masih terlihat sangat dominan. Peran masyarakat sebatas sebagai tambahan atau pelengkap saja.

Keenam, dari segi penggunaan istilah dan struktur kalimat, UUK menyimpan sejumlah kelemahan mendasar sehingga akhirnya mengaburkan bahkan menghilangkan topik sentralnya. Ketujuh, proses mempersiapkan rancangannya juga tidak memenuhi beberapa hal yang dipersyaratkan oleh Keppres No. 188/1998 mengenai Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang.

Tetapi di antara sejumlah kelemahan mendasar di atas sebenarnya terselip sejumlah kemajuan-kemajuan kecil yang sifatnya tidak konseptual dan holistik. Misalnya kemajuan dalam hal diakuinya gugatan perwakilan, penyelesaian sengketa di luar persidangan, relatif berkurangnya orientasi ekonomi dibanding dengan UU. No.5/1967, dirumuskannya pengurusan hutan sebagai bagian dari kerangka beribadah serta perlunya diubah praktek pengelolaan hutan yang berorientasi kayu dan kurang memperhatikan hak dan keterlibatan masyarakat, menjadi pengelolaan yang berbasis pada pemberdayaan masyarakat.

Namun kemajuan-kemajuan tersebut haruslah dilihat dari dua cara pandang. Pertama, redaksi kalimat yang menunjukkan kemajuan-kemajuan tersebut tampak berdiri sendiri tanpa memiliki hubungan komplementer-sistematik dengan bagian-bagian lainnya. Kedua, hendaklah kemajuan tersebut difahami sebagai hasil dari gelombang tekanan kalangan pro demokrasi dan masyarakat terhadap manajemen kehutanan dan proses perumusan RUU nya. Bukan semata-mata sebagai niat baik (political will) pemerintah. Itu sebabnya perubahan yang terlihat bukanlah perubahan yang sifatnya mendasar karena sesungguhnya, pada saat ia sedang dirumuskan, masyarakat belum sepenuhnya berhasil meruntuhkan pilar-pilar kekuasaan negara. Kenapa sebagian substansi UUK juga berisi sejumlah kemajuan, karena itu adalah hasil logisnya dari mulai retaknya basis kekuasaan dan kesolidan struktur politik negara. Tapi, mengapa substansinya masih didominasi oleh kekonservatifan? Itu karena pada saat itu, kendati kendali politik negara mulai goyah, eksponen gerakan demokrasi juga belum bisa meruntuhkan segenap pendukung struktur politik negara. Jadi, dalam konteks atau langgam politik seperti itulah UUK ini dibuat dan substansinya adalah produk langsung dari adegan tarik-menarik politik tersebut. Dan yang memenangkan adegan tarik-menarik itu masih kelompok yang memiliki kepentingan permanen di seputar pengelolaan hutan, yakni birokrat, pengusaha dan birokrat pengusaha.