

**SEJARAH DOMINASI NEGARA
DALAM PENGELOLAAN CENDANA DI NUSA TENGGARA TIMUR**
(*History of State Domination on Cendana Management in Nusa Tenggara Timur*)

S. Agung Sri Raharjo^{*}, San Afri Awang^{}, Agus Pramusinto^{***}
dan Ris Hadi Purwanto^{****}**

^{*} Peneliti pada Balai Penelitian Kehutanan Kupang, Nusa Tenggara Timur
^{*} Mahasiswa Program Doktor pada Program Studi Ilmu Kehutanan Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

^{**} Guru Besar pada Fakultas Kehutanan Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

^{***} Direktur Program Magister Administrasi Publik Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

^{****} Dosen pada Fakultas Kehutanan Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

^{*)} Bagian Disertasi pada Program Studi Ilmu Kehutanan Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

E-mail: agung_sriraharjo@yahoo.co.id

Abstrak

Pengelolaan sumberdaya alam seringkali dihadapkan pada konflik antarpemangku kepentingan. Kepentingan tersebut mencakup tiga dimensi yaitu kepentingan ekologi, ekonomi dan sosial. Cendana merupakan salah satu hasil hutan yang memiliki peran sangat penting dalam sejarah pembangunan di NTT. Pemanfaatan cendana ini juga tidak lepas dari konflik. Bahkan konflik tersebut telah membuat masyarakat trauma terhadap pengelolaan cendana. Upaya pemulihan potensi dan peran cendana dalam perekonomian mengalami hambatan berkaitan dengan trauma masyarakat. Penelitian ini bertujuan untuk mendiskripsikan, menganalisis dan menginterpretasikan pengelolaan cendana dimasa lalu yang mengakibatkan konflik dan trauma masyarakat terhadap pengelolaan cendana oleh pemerintah. Penelitian menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif terhadap pengelolaan cendana di masa lalu. Penelitian dilakukan di Pulau Timor, Nusa Tenggara Timur. Pengumpulan data dilakukan dengan studi dokumentasi, observasi dan wawancara dengan informan kunci. Analisis data dilakukan secara deskriptif kualitatif. Hasil menunjukkan bahwa pengelolaan cendana dimasa lalu terjadi ketidakadilan dalam pembagian keuntungan penjualan cendana, dominasi negara (penguasa), tidak adanya ruang komunikasi dan peran serta masyarakat dalam pengelolaan cendana. Hal ini membentuk persepsi negatif masyarakat terhadap pengelolaan cendana oleh pemerintah.

Kata Kunci: Pengelolaan, Cendana, Sejarah, Konflik

Abstract

Conflict between stakeholder interests is inevitable in natural resources management. Stakeholder interest covers ecological, economic and social interest. Cendana is non wood forest product which plays important role on East Nusa Tenggara development. Cendana management doesn't free of conflict. Instead the conflict on cendana management leads to community trauma. Effort for increasing the potencies faces the negative perception of communities. This research aim to describe, analysis and interprets the history of cendana management. The research was conducted in Timor Island, East Nusa Tenggara Province. Data collection done by documentary study, observation and interviews. Data were analyzed with descriptive qualitative analysis. The result shows that the past cendana management was inequity of profit sharing, state domination, no space for communication and public participation on cendana management. This condition leads to conflict and community trauma on cendana management by government.

Keywords: Management, Cendana, History, conflict

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Penelitian ini akan mengkaji dominasi negara dalam pengelolaan cendana di NTT yang menyebabkan konflik dan trauma di masyarakat. Pengelolaan sumberdaya alam tidak bisa lepas dari konflik (Yasmi, 2007; Wibowo et al., 2009; Gritten et al, 2009). Konflik tersebut berkaitan dengan perbedaan kepentingan antara stakeholder dalam pengelolaan sumberdaya alam. Kepentingan stakeholder berkaitan dengan pengelolaan sumberdaya alam khususnya hutan mencakup dimensi kepentingan ekologi, kepentingan ekonomi dan kepentingan sosial (Krott, 2005).

Konflik pengelolaan hutan di Indonesia disebabkan oleh dominasi negara dalam pengelolaan hutan. Menurut Awang (2003) hal tersebut dikarenakan mono interpretasi pemerintah mengenai penguasaan hutan. Pengelolaan hutan diatur dan ditetapkan berdasarkan kepentingan dan ekonomi politik pemerintah, sehingga yang lebih dominan adalah kepentingan ekonomi terhadap hutan. Menurut CIFOR (2004) dalam Wibowo dkk.(2009) konflik yang terjadi di kawasan konservasi (hutan konservasi) adalah perambahan hutan dan pencurian kayu. Hal ini dikarenakan penetapan kawasan konservasi dilakukan sepihak oleh pemerintah tanpa melibatkan masyarakat. Dari dua penelitian ini terlihat bahwa dominasi negara mengakibatkan konflik dalam pengelolaan hutan dan mengakibatkan rusaknya sumberdaya hutan.

Cendana merupakan salah satu hasil hutan yang memiliki peran yang sangat penting bagi provinsi Nusa Tenggara Timur. Cendana menyumbang PAD Provinsi NTT rata-rata sebesar 25 % / tahun pada kurun waktu 1990 sampai dengan tahun 1998 (BanoEt, 2001:471). Sumbangan cendana terhadap PAD Provinsi NTT tertinggi mencapai 40 % (Suripto, 1992:15). Namun pada saat ini sumbangan cendana sangat rendah atau bisa dianggap tidak ada. Potensi cendana juga terus mengalami penurunan, hasil inventarisasi Dinas Kehutanan Provinsi NTT pada tahun 1990 terdapat 176.949 pohon induk namun pada tahun 1998 jumlah pohon induk tinggal

51.417 batang (Darmokusumo dkk, 2001:509). Hal ini mengindikasikan ancaman kepunahan cendana setelah dieksploitasi selama 30 tahun.

Upaya pemerintah untuk mengembalikan peran cendana sebagai penyumbang PAD mengalami banyak kesulitan. Hal ini salah satunya disebabkan oleh perubahan persepsi masyarakat terhadap cendana. Kayu cendana yang awalnya dianggap sebagai “putri rumah”, putri yang selalu melindungi seluruh anggota keluarga dengan mengeluarkan aroma wangi, berubah menjadi “kayu masalah”, kayu yang selalu mendatangkan masalah di mana pohon tersebut tumbuh (Pello, 2001). Perubahan persepsi masyarakat ini mengakibatkan peran serta masyarakat dalam budidaya cendana sangat rendah.

Persepsi masyarakat sangat dipengaruhi oleh tingkat pemahaman terhadap permasalahan dan pengalaman mereka berkaitan dengan pengelolaan cendana. Penelitian ini akan mengkaji sejarah pengelolaan cendana dalam membentuk persepsi negatif masyarakat terhadap pengelolaan cendana.

Tujuan dan Kegunaan

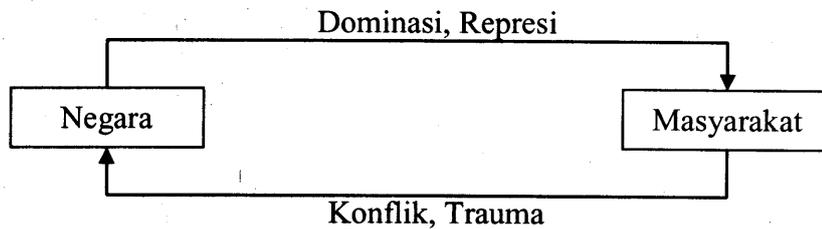
Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan, menganalisis dan menginterpretasikan:

1. Sejarah pengelolaan Cendana
2. Hubungan produksi Cendana antara pemerintah (pemegang kekuasaan) dengan masyarakat

Penelitian ini berguna untuk memberikan gambaran yang jelas sehingga dapat digunakan sebagai salah satu masukan untuk menyusun kebijakan pengelolaan cendana yang lebih berpihak kepada masyarakat.

Kerangka Pemikiran

Persepsi masyarakat dibentuk oleh informasi yang diterima dan nilai yang dianutnya. Salah satu sumber informasi masyarakat adalah pengalaman. Pengalaman yang menyenangkan tentunya akan menghasilkan persepsi yang baik mengenai sesuatu hal, sebaliknya pengalaman yang menyakitkan tentunya akan mengakibatkan persepsi negatif terhadap hal tersebut.



Gambar 1. Kerangka Pemikiran

Salah satu bentuk pengalaman negatif adalah konflik yang terjadi secara berulang dan terus menerus, sehingga menimbulkan trauma. Konflik dapat terjadi karena kesenjangan antara harapan dan kemampuan.

Dasar Teori

Menurut Budiardjo (1977) yang dikutip Ebyhara (2010) negara adalah asosiasi yang menyelenggarakan penertiban di dalam suatu masyarakat dalam suatu wilayah berdasarkan sistem hukum yang diselenggarakan oleh suatu pemerintahan yang diberi kekuasaan memaksa. Eksistensi negara terdiri dari empat unsur yaitu wilayah, rakyat, pemerintah yang berdaulat dan pengakuan dari negara lain (de facto dan de jure). Tugas negara yang pertama adalah untuk mengendalikan dan mengatur gejala-gejala kekuasaan yang a-sosial, yang bertentangan satu sama lain, supaya tidak terjadi antagonisme yang membahayakan. Kedua adalah mengorganisasikan dan mengintegrasikan kegiatan manusia dan kelompok-kelompok ke arah tercapainya tujuan-tujuan dari masyarakat seluruhnya.

Negara memiliki sifat memaksa, yang berarti bahwa negara dapat memaksakan supaya seluruh undang-undang ditaati sehingga ketertiban dapat tercapai. Sifat kedua adalah monopoli, negara memiliki monopoli untuk menetapkan tujuan bersama dari masyarakat. Sifat ketiga adalah sifat mencakup semuanya, hal ini berarti semua undang-undang berlaku untuk seluruh masyarakat tanpa terkecuali (Ebyhara, 2010). Menurut Awang (2006) Inti dari negara adalah administrasi, hukum, organisasi-organisasi ekstraktif dan yang bersifat memaksa. Hal tersebut di atas

dilakukan oleh negara untuk melaksanakan penertiban, mengusahakan kesejahteraan dan kemakmuran rakyatnya, pertahanan dan menegakkan keadilan.

Negara sebagai alat untuk mencapai tujuan kesejahteraan bersama ini menurut pandangan Marxisme salah. Menurut pandangan Marxis negara adalah alat pencapaian tujuan kelas berkuasa. Kelas berkuasa memainkan peran negara untuk mencapai tujuannya dengan menggunakan alat dan sifat memaksa, monopoli dan pembuatan hukum yang dimiliki negara. Kelas berkuasa di zaman perbudakan adalah raja, pada zaman feodal dengan sistem monarki yang berkuasa adalah raja dan para tuan tanah, sedangkan pada zaman kapitalis maka yang berkuasa adalah para pemilik modal (Ebyhara, 2010). Dalam konteks ini maka terjadi pertentangan antara kelas penguasa dengan kelas pekerja.

Dalam tingkat tertentu pertentangan kelas ini akan melahirkan konflik. Menurut Pruitt dan Rubin (2009) konflik adalah persepsi mengenai perbedaan kepentingan. Dijelaskan lebih lanjut bahwa kepentingan terealisasikan dalam bentuk aspirasi. Aspirasi ini berisi berbagai tujuan dan standar. Tujuan adalah akhir dari arah perjuangan seseorang, sedangkan standar adalah tingkat pencapaian minimal yang harus dicapai untuk dapat dinyatakan berhasil. Seringkali dijumpai kondisi di mana masing-masing pihak yang berhubungan memiliki persepsi bahwa aspirasi mereka saling meniadakan. Semakin besar ketidaksesuaian aspirasi ini semakin besar pula perbedaan kepentingan tersebut akan dipersepsikan. Konflik terjadi ketika

tidak terlihat adanya alternatif yang dapat memuaskan aspirasi kedua belah pihak.

Menurut Gurr (1971) kondisi yang menyebabkan situasi konflik adalah adanya deprivasi relatif. Deprivasi relatif adalah kesenjangan antara nilai harapan dan nilai kemampuan. Selalu ada perbedaan antara nilai harapan dan nilai kemampuan. Tetapi jika perbedaan itu semakin besar maka akan terjadi kondisi yang dapat menimbulkan konflik. Membesarnya perbedaan itu dapat terjadi karena naiknya turunnya nilai kemampuan, naiknya nilai harapan ataupun naiknya nilai harapan dan turunnya nilai kemampuan secara bersamaan.

Sifat negara yang memaksa, yang disalahgunakan untuk memenuhi kepentingan golongan tertentu merupakan salah satu bentuk dominasi negara dalam arti negatif. Jika hal ini berlangsung terus dapat mengakibatkan masyarakat trauma, sehingga kepercayaan masyarakat terhadap negara berkurang dan legitimasi negara di mata rakyat turun. Akibat lebih lanjut adalah program, aturan dan undang-undang yang ditetapkan oleh pemerintah akan sulit diimplementasikan karena tidak mendapat dukungan dari masyarakat.

METODE PENELITIAN

Lokasi dan Waktu Penelitian

Penelitian dilaksanakan di Kota Kupang dan Kabupaten Timor Tengah Selatan, Provinsi Nusa Tenggara Timur pada bulan Januari sampai dengan Juli 2011.

Metode Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan dengan studi pustaka, observasi dan wawancara semiterstruktur dengan beberapa tokoh masyarakat dan pelaku kebijakan pengelolaan cendana dimasa lalu.

Metode Analisis Data

Analisis data dilakukan secara deskriptif kualitatif untuk menjelaskan keterkaitan antara sejarah pengelolaan cendana dengan

konflik dan trauma yang dialami oleh masyarakat. Perspektif yang digunakan dalam penelitian ini adalah perspektif sosial ekonomi. Perspektif sosial ekonomi menjelaskan konflik yang berkembang dalam bidang kehutanan merefleksikan tuntutan terhadap penguasaan asset dan akses pengelolaan hutan berkaitan dengan redistribusi rente ekonomi hutan secara adil dan proporsional (Wibowo dkk., 2009).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Sejarah Pengelolaan Cendana di NTT

Pengelolaan Cendana di NTT telah melalui beberapa rezim, diawali pada masa kerajaan-kerajaan kecil di NTT sampai dengan era reformasi. Terjadi pasang surut produksi cendana seiring dengan perkembangan wilayah Nusa Tenggara. Cendana merupakan komoditi yang menarik bangsa asing untuk sampai ke Nusa Tenggara Timur.

Menurut Ptak (1987) dalam Ardhana (2005) dari sebuah kronik Cina tahun 1436 dijelaskan adanya hubungan perdagangan langsung antara Cina dan Timor, Timor melakukan ekspor cendana melalui pelabuhannya sendiri dan mengimpor beberapa barang dari luar, selanjutnya disebutkan cendana hanya ditanam di daerah pegunungan. Ketika Malaka menjadi pusat perdagangan baru di kawasan Asia Tenggara maka pedagang Jawa dan Muslim lainnya menjadi perantara perdagangan Cendana dari Timor ke Malaka.

Sebelum kedatangan bangsa Eropa terdapat banyak kerajaan kecil di Timor antara lain adalah Kupang, Sonbait, Amabi, Amfuang, Tabenu, Funai, Amarasi, Sonbait ketjil, Pitaip, Takaip, Monobait, Amanuban, Nenometang, Amanatun, Wewiku-Wehali, Sutrana, Aimatang, Ambenu, Tialarang dan Mobara. Pada masa itu masyarakat langsung memperdagangkan cendana kepada orang asing setelah membayar pajak yang ringan kepada raja dan dalam perdagangan selalu dalam pengawasan raja (Widiyatmika, 1986).

Bangsa Eropa pertama yang mendarat di Timor adalah Portugis. Menurut Ligtoet (1876) dalam Ardhana (2005) sebuah

catatan perdagangan cendana mencapai 1.000 bahar atau setara dengan 5.000 pikul (1 pikul = 62,5 kg) yang dikirim pedagang Gujarat. Selanjutnya disebutkan ekspedisi Portugis pada tahun 1512 mencatat adanya pulau yang menanam kayu cendana. Namun dalam perkembangannya Cendana tidak menjadi produk unggulan bagi bangsa Portugis karena telah dikuasai oleh pedagang Cina.

Pada tahun 1611 Belanda mendarat di Kupang, dan berusaha membeli tanah orang Portugis di daerah Timur pulau Timor (Oekusi, daerah Timor Leste) namun tidak berhasil. Namun seiring keberhasilan menaklukkan Malaka, Belanda mulai menancapkan pengaruhnya di Pulau Timor. Pada masa itu dilakukan perjanjian penentuan harga cendana yang pantas, dalam perjanjian lain disepakati raja-raja tidak akan menjual hasil buminya kepada orang lain selain pedagang Belanda (VOC). Belanda membebaskan masyarakat untuk menebang cendana asal sepertiga bagian diserahkan kepada Belanda (Widiyatmika, 1986). Kekuasaan Belanda ini silih berganti dengan Inggris, namun pada akhirnya Timor berada pada kekuasaan Belanda. Sampai pada awal abad 20 kekuasaan Belanda semakin kuat, banyak raja-raja menyerahkan kekuasaan kepada Belanda. Pada masa itu raja mendapatkan upeti dari hasil perdagangan hasil bumi terutama cendana. Pembagian upeti sebesar 9/10 untuk kepala desa dan 1/10 untuk raja, selain itu raja mendapatkan 5 % sampai dengan 10 % dari kayu cendana yang ditebang (Ardhana, 2005).

Sampai awal abad 20 cendana masih merupakan komoditi yang penting, tetapi keberadaannya mulai digantikan oleh kopra, kopi, kelapa dan opium. Pada tahun 1910 sampai dengan tahun 1913 ekspor cendana rata-rata pertahun mencapai 8.500 pikul (Widiyatmika, 1986). Perdagangan cendana pada tahun 1914 tercatat 2.244 pikul berharga 70.409 gulden, tahun 1915 sebanyak 1.146 pikul berharga 32.530 gulden, tahun 1916 sebanyak 2.784 pikul berharga 76.479 gulden (Van Kempen

(1917) dalam Ardhana(2005)). Pada tahun 1932 potensi cendana semakin menurun dan ekspor dari Pulau Timor hanya sebanyak 600 pikul, 1 pikul sama dengan 62,5 kg (Nierbroek (1931) dalam Ross (1983)). Menurut Voogd dan Grijp (1937) dalam Ross (1983) 1 pikul sama dengan 61,67 kg, disebutkan juga bahwa jumlah pohon cendana yang telah diregister pada tahun 1922 sampai dengan tahun 1934 mencapai 100.000 pohon dengan diameter minimal 30 cm. Pada tahun 1948 jumlah pohon cendana di Pulau Timor tinggal 21.245 pohon (Boswesen (1948) dalam Ross (1983)).

Seiring keberhasilan Belanda menguasai Timor maka pengelolaan cendana diatur oleh Belanda dan Raja-raja di Timor, aturan tersebut antara lain adalah seluruh cendana adalah milik penguasa, denda kerbau, sapi atau babi jika cendana mati akibat pembukaan lahan pertanian oleh rakyat, setiap penebangan cendana harus seijin penguasa jika tidak di hukum, jika mencuri cendana dihukum pasung atau dikubur hidup-hidup, jika sengaja mematikan cendana dihukum menanam lontar sampai lontar berbuah (terus menanam lontar sampai lontar pertama yang ditanam berbuah). Ketika kekuasaan Hindia Belanda semakin kuat hukuman terhadap pelanggaran-pelanggaran tersebut ditambah dengan hukuman penjara dan denda berupa uang (Widiyatmika, 1986).

Sebelum provinsi Nusa Tenggara Timur terbentuk pengelolaan cendana setelah kemerdekaan diatur dalam Peraturan Daerah Timor Nomor 4 Tahun 1953 tentang cendana. Pulau timor waktu itu merupakan salah satu Kabupaten dari Provinsi Nusa Tenggara. Pembagian hasil penjualan kayu cendana adalah sebagai berikut : rakyat menerima premi sebesar 40 sen/kg, Pahtuaf menerima premi 20 sen/kg, Temukung menerima premi sebesar 15 sen/kg, Feter menerima premi sebesar 7,5 sen/kg dan Kepala swapraja menerima premi sebesar 5 sen/kg (Pello, 2001).

Wilayah NTT terbentuk berdasarkan pada Undang-undang No. 69 tahun 1958 tentang Pembentukan Daerah Tingkat I Nusa Tenggara Timur, maka pengelolaan cendana

Tabel 1. Pembagian Hasil Penjualan Kayu Cendana Menurut Perda No 8/PD/1966

Aktor	Tempat Tumbuh Cendana		
	Kawasan Hutan	di Luar kawasan hutan	
		Tanah Milik	Di Luar Tanah Milik
Petani	-	50 %	-
<i>Pahtuah</i> (tokoh adat)	3 %	2 %	3 %
<i>Temukung</i> (Kepala Desa)	2 %	1 %	2 %
<i>Fetor</i> (Wakil Raja)	1 %	1 %	1 %
Kabupaten	74 %	36 %	74 %
Propinsi	20 %	10 %	20 %

Sumber : Pello (2001)

dilakukan oleh Pemerintah Daerah Tingkat I Nusa Tenggara Timur. Produk hukum yang mengatur cendana adalah Perda Provinsi NTT Nomor 11/PD/1966, Perda Provinsi NTT Nomor 8/PD/1968 tentang perubahan Perda Provinsi NTT Nomor 11/PD/1966, Perda Provinsi NTT Nomor 17 Tahun 1974 tentang perubahan atas pasal 6 dan pasal 9 Perda Provinsi NTT No 11/PD/66, Perda Provinsi NTT Nomor 7 Tahun 1980 tentang perubahan perda Provinsi Nomor 11/PD/1966 (Pello, 2001).

Produk hukum tersebut menetapkan seluruh cendana yang ada di wilayah NTT menjadi milik pemerintah. Meskipun peraturan tentang pelanggaran (pembakaran, pencurian, penebangan kayu cendana) tidak dicantumkan dalam Perda tetapi larangan tersebut di atas tetap berlaku. Menurut Perda No 8/PD/1966 Pembagian hasil penjualan kayu cendana disajikan pada Tabel 1.

Setelah Perda tahun 1966 pada tahun 1980 ditetapkan Perda No 7 Tahun 1980 tentang pengaturan pembagian penerimaan hasil penjualan kayu cendana, Pengaturannya adalah 50 % untuk Pemerintah Daerah Tingkat I dan 50 % untuk Pemerintah Daerah Tingkat II (Ardjoyuwono, 1986).

Pada tahun 1986 terbit Perda Provinsi NTT No 16 Tahun 1986 tentang Cendana. Pembagian hasil penjualan kayu cendana dibagi untuk Pemerintah Daerah Kabupten sebesar 50 % dan Pemerintah Daerah

Provinsi sebesar 50 %. Pemerintah Daerah Kabupaten diwajibkan mengalokasikan 50 % hasil penjualan kayu cendana yang mereka terima untuk kegiatan reboisasi.

Pada tahun 1993 keluar kebijakan gubernur berkaitan dengan "masalah kayu temuan". Kebijakan tersebut adalah mengizinkan pengusaha untuk membeli kayu temuan yang disimpan oleh rakyat (Tapatab, 2001). Kebijakan ini menyebabkan kekacauan pengelolaan cendana oleh pemerintah, terjadi penebangan yang tidak terkontrol (Tapatab (2001); Piet M Fay¹ kontak pribadi).

Pada tahun 1997 terbit Instruksi Gubernur NTT No 12 Tahun 1997 tentang larangan penebangan cendana selama 5 tahun antara tahun 1997 sampai dengan 2003. Instruksi ini sebagai upaya moratorium untuk memulihkan potensi cendana secara alami.

Setelah reformasi, pada tahun 1999 dikeluarkan Perda Provinsi NTT No 2 tahun 1999 tentang pembatalan Perda No 16 tahun 1986 dan penyerahan wewenang pengelolaan cendana kepada Pemerintah daerah Kabupaten Kota. Dengan demikian Pengelolaan cendana menjadi wewenang pemerintah kabupaten kota yang ada di NTT.

¹ Pet M Fay adalah Pensiunan Pegawai Dinas Kehutanan Kabupaten TTS Salah satu responden dalam penelitian ini

Seiring diterapkannya otonomi daerah maka mulai tahun 2000 Pemerintah Daerah Kabupaten Kota di Provinsi NTT mulai menyusun Perda tentang cendana. Sampai dengan tahun 2004 terdapat 5 Kabupaten/Kota yang telah memiliki Peraturan Daerah tentang cendana (Raharjo, 2008). Kabupaten yang telah memiliki PERDA tentang cendana dapat dilihat pada Tabel 2.

Perubahan yang mendasar pada perda kabupaten adalah pengakuan terhadap kepemilikan cendana oleh masyarakat. Cendana yang tumbuh alami maupun dibudidayakan oleh masyarakat diakui sebagai milik masyarakat, hal ini sangat berbeda jika dibanding dengan Peraturan Daerah Provinsi NTT No 16 Tahun 1986 (Raharjo, 2008).

Pembagian keuntungan penjualan kayu cendana bervariasi di antara kabupaten tersebut. Kabupaten Timor Tengah Selatan (TTS) mewajibkan bagi pemilik cendana untuk membayar IHC (Iuran Hasil Cendana) sebesar 10 % dari harga penjualan yang ditetapkan pemerintah. Sementara di Kabupaten lain mekanisme pembagian hasil tidak diatur dengan jelas.

Konflik dan Trauma Pengelolaan Cendana di NTT

Pengelolaan cendana oleh penguasa (Raja, VOC, Kolonialis, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Daerah) sampai dengan tahun 1999 memperlihatkan dominasi negara dalam penguasaan sumber daya alam cendana. Pemerintah (penguasa) memiliki tujuan mendapatkan manfaat ekonomi sebesar-besarnya dari cendana. Untuk mencapai tujuan tersebut pemerintah menggunakan seluruh sumberdaya kekuasaannya untuk menekan masyarakat. Hal ini dilakukan dengan membuat aturan yang menguntungkan bagi pemerintah (penguasa), menggunakan aparat keamanan untuk melancarkan aksinya dan membatasi peran masyarakat dalam pengelolaan cendana. Keberadaan masyarakat terpinggirkan padahal banyak cendana tumbuh di lahan milik

maupun lahan yang digarap oleh masyarakat. Di sini terlihat posisi penguasa dengan masyarakat yang saling berhadapan dalam pemanfaatan cendana.

Menurut Matose (1997) dalam Yasmi (2007) konflik pada tingkat lokal dapat terjadi jika sekelompok pengguna sumberdaya alam tidak diikutsertakan dalam pengelolaan sumberdaya alam tersebut. Berdasarkan hasil wawancara dengan bapak Samuel Boru² diketahui dalam prakteknya pengelolaan cendana di NTT pada masa lalu sepenuhnya dilakukan oleh pemerintah. Pemerintah melakukan inventarisasi dengan menempelkan nomor pohon di seluruh cendana yang ada di wilayah NTT, baik dalam kawasan hutan maupun di lahan milik masyarakat. Cendana yang tumbuh di halaman rumah masyarakatpun tidak luput dari proses inventarisasi ini. Hal ini dilakukan secara sepihak oleh pemerintah. Dalam proses eksploitasi masyarakat hanya mendapatkan upah buruh pemanenan, walaupun pohon yang dipanen tersebut ada di depan pintu rumah mereka sendiri atau di ladang yang mereka garap.

Masyarakat tidak mampu melakukan perlawanan. Posisi masyarakat sangat lemah, hal ini dikarenakan banyak masyarakat secara *de jure* tidak memiliki bukti kepemilikan lahannya. Aspirasi masyarakat untuk ikut menikmati hasil penjualan kayu cendana tidak dapat terpenuhi dan masyarakat merasa tidak mampu melawan. Tidak ada ruang komunikasi antara masyarakat dan penguasa (pemerintah) sehingga tidak ada pilihan solusi yang dapat menguntungkan kedua belah pihak. Kondisi ini menuntun pada terjadinya konflik antara penguasa dan masyarakat.

Distribusi manfaat ekonomi cendana dari masa kemasa sebagian besar dinikmati oleh penguasa. Secara garis besar dapat dilihat dalam Grafik 1.

² Samuel Boru, Kepala Bidang Rehabilitasi Hutan dan Lahan, Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten TTS.

Dari Grafik 1 diketahui bahwa keuntungan ekonomi dalam produksi cendana sebagian besar dinikmati oleh penguasa. Menurut Yasmi (2007) salah satu penyebab konflik adalah ketidakadilan dalam distribusi sumberdaya alam. Dominasi negara dalam penguasaan dan pemanfaatan cendana mengakibatkan kondisi ketidakadilan bagi masyarakat. Dalam perspektif deprivasi relatif, dari Grafik 1 dapat disimpulkan pada tahun 1980 terjadi penurunan *value capability* masyarakat yang disebabkan oleh berlakunya peraturan yang menyatakan bahwa seluruh cendana yang tumbuh di NTT merupakan milik pemerintah. Kemampuan masyarakat untuk memanfaatkan cendana semakin menurun akibat pembatasan yang dilakukan penguasa. Masyarakat tidak dapat lagi menikmati hasil penjualan kayu cendana seperti tahun-tahun sebelumnya.

Selain terjadi penurunan kemampuan masyarakat untuk menikmati manfaat ekonomi cendana. Faktor lain yang

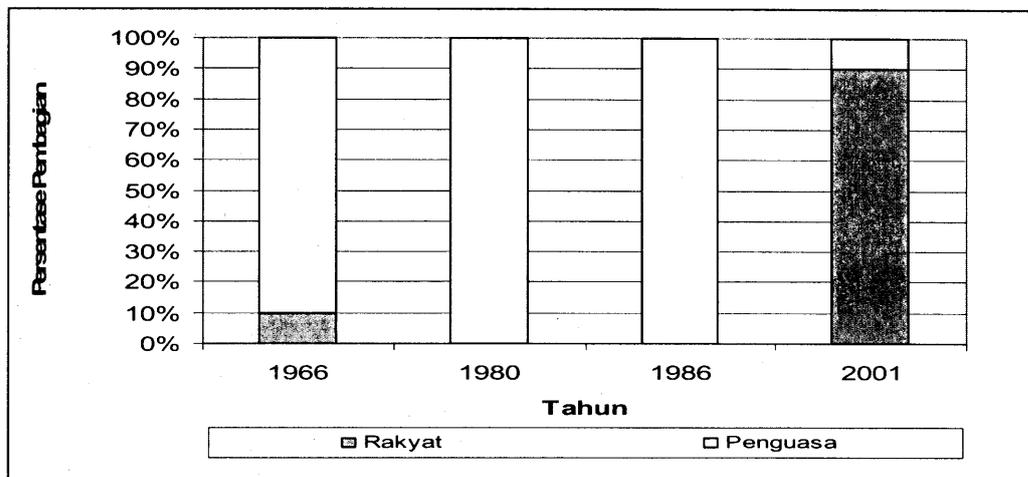
mendorong terjadinya deprivasi relatif adalah meningkatnya *value expectation* masyarakat. Menurut Gurr (1971) salah satu penyebab meningkatnya ekspektasi masyarakat adalah adanya sosialisasi standar kehidupan baru dalam masyarakat. Kemajuan pembangunan yang terjadi pada tahun 1980-an meningkatkan harapan masyarakat untuk mendapatkan pendapatan yang lebih besar untuk meningkatkan taraf hidupnya. Namun pada kenyataannya masyarakat tidak dapat menerima hasil yang diharapkan dari penjualan kayu cendana.

Masyarakat mengalami deprivasi relatif progresif (*Progressive Relative Deprivation*) di mana harapan untuk meningkatkan kesejahteraan naik namun kemampuan untuk mendapatkan pemenuhan harapannya semakin menurun. Kondisi inilah yang mendorong masyarakat untuk melakukan perlawanan terselubung dengan mematikan tanaman cendana yang tumbuh di lahan yang digarapnya.

Tabel 2. Daftar Perda tentang Cendana di Provinsi NTT

No	Kabupaten	PERDA	Tahun Penetapan
1.	Sumba Barat	Perda No 18	2001
2.	Sumba Timur	Perda No 19	2000
3.	Timor Tengah Selatan	Perda No 25	2001
4.	Timor Tengah Utara	Perda No 2	2004
5.	Belu	Perda No 19	2002

Sumber: Raharjo (2008)



Grafik 1. Pembagian Hasil Penjualan Kayu Cendana Berdasarkan Peraturan yang Berlaku

Hal-hal tersebut di atas terjadi dalam rentang waktu yang lama sehingga menimbulkan trauma masyarakat. Selain permasalahan yang dialami langsung, masyarakat juga tersosialisasikan dengan kerasnya represi pemerintah (penguasa) di masa lalu yang mewajibkan masyarakat untuk memelihara tanaman cendana. Kegagalan pemeliharaan tanaman cendana akan dihukum, hukuman dapat berupa denda maupun hukuman kurungan. Hal ini juga semakin meningkatkan persepsi negatif masyarakat terhadap cendana.

KESIMPULAN

Sejarah pengelolaan cendana dimasa lalu menunjukkan ketidakadilan dalam pembagian keuntungan penjualan cendana, dominasi negara (penguasa), tidak adanya ruang komunikasi dan peran serta masyarakat dalam pengelolaan cendana. Hal ini menyebabkan konflik dan trauma masyarakat terhadap pengelolaan cendana oleh negara (penguasa).

Konflik antara masyarakat dan pemerintah terjadi karena *pertama* pemenuhan aspirasi penguasa untuk mendapatkan keuntungan ekonomi mengurangi pemenuhan aspirasi masyarakat untuk mendapatkan keuntungan ekonomi dari tanaman cendana yang ada di lahan miliknya. Aspirasi pemerintah adalah mendapatkan sumber pembiayaan bagi pembangunan wilayah NTT dengan memanfaatkan cendana yang ada di NTT, di pihak lain masyarakat memiliki aspirasi untuk mendapatkan penghasilan dari tanaman cendana yang tumbuh di lahan garapannya.

Kedua pemerintah memiliki persepsi bahwa cendana yang tumbuh di wilayah NTT harus dikuasai negara yang akan digunakan untuk pembangunan. Masyarakat tidak perlu mendapatkan manfaat langsung karena nantinya seluruh manfaat ekonomi cendana akan dikembalikan lagi bagi kesejahteraan masyarakat. Sementara di pihak lain masyarakat memiliki persepsi bahwa pemerintah "mengambil terlalu banyak", cendana yang tumbuh di lahan yang mereka garap, cendana yang mereka pelihara

seharusnya mereka mendapat bagian yang layak.

Ketiga tidak ditemukan alternatif penyelesaian yang integratif antara kedua aspirasi di atas. Hal ini disebabkan oleh monointerpretasi pemerintah bahwa sumberdaya alam dikuasai oleh negara, sehingga negara menjadi dominan dalam menentukan seluruh kebijakan berkaitan dengan pengelolaan cendana di NTT. Di sisi lain masyarakat juga merasa tidak berdaya karena tidak memiliki bukti kepemilikan lahan secara legal formal.

Lemahnya posisi tawar dan meningkatnya kebutuhan hidup masyarakat menyebabkan timbulnya deprivasi relatif progresif yang melahirkan perlawanan masyarakat terhadap pengelolaan cendana. Perlawanan tersebut diwujudkan dengan mematikan tanaman cendana yang tumbuh di lahan yang mereka miliki.

Dominasi negara dalam pengelolaan cendana melahirkan kebijakan-kebijakan yang tidak berpihak kepada masyarakat. Kebijakan tersebut telah mengakibatkan kerusakan potensi cendana dan konflik anatara pengambil kebijakan dengan masyarakat.

SARAN

Dalam upaya untuk mengurangi trauma dan konflik pengelolaan cendana antara masyarakat dan negara diperlukan peningkatan manfaat ekonomi pengelolaan cendana bagi masyarakat dan membuka ruang komunikasi antara masyarakat dan negara.

DAFTAR PUSTAKA

- Ardhana, I Ketut., 2005. *Penataan Nusa Tenggara pada Masa Kolonial 1915-1950*. PT Raja Grafindo Persada. Jakarta
- Ardjoyuwono, S. 1986. *Peranan Motivasi Dalam Rangka Peningkatan Produksi Kayu Cendana Di Provinsi Nusa Tenggara Timur*. Kertas Kerja Dalam Rangka Sepadya Departemen Kehutanan Ri. Tidak Di Publikasikan.

- Awang, S.A., 2003. *Politik Kehutanan Masyarakat*. Kreasi Wacana. Yogyakarta.
- Awang, S.A., 2006. *Sosiologi Pengetahuan Deforestasi, Konstruksi Sosial dan Perlawanan*. Debut Press. Yogyakarta.
- BanoEt., H., 2001. Peranan Cendana dalam Perekonomian NTT: Dulu dan Kini. *Berita Biologi* Volume 5 Nomor 5 Agustus 2001. Edisi Khusus Masalah Cendana NTT. Pusat Penelitian Biologi-LIPI. Bogor. Hal 469-474.
- Darmokusumo, S., Nugroho, A.A., Botu, E.U., Jehamat, A. Dan Benggu, M., 2001. *Upaya Memperluas Kawasan Ekonomis Cendana*. *Berita Biologi* Volume 5 Nomor 5 Agustus 2001. Edisi Khusus Masalah Cendana NTT. Pusat Penelitian Biologi-LIPI. Bogor. Hal 509-514
- Ebyhara, A.B., 2010. *Pengantar Ilmu Politik*. Ar-Ruzz Media. Yogyakarta.
- Gritten, D., Saastamoinen, O., and Sajama, S., 2009. *Ethical analysis: A structured approach to facilitate the resolution of forest conflicts*. *Forest Policy and Economics* 11 (2009) 555-560
- Gurr, R.T., 1971. *Why Men Rebel*. Princeton University Press. New Jersey.
- Krott, M., 2005. *Forest Policy Analysis*. Springer. German
- Pello, J., 2001. *Aspek Hukum Cendana dan Perilaku Masyarakat NTT*. *Berita Biologi* Volume 5 Nomor 5 Agustus 2001. Edisi Khusus Masalah Cendana NTT. Pusat Penelitian Biologi-LIPI. Bogor. Hal 491.
- Pruitt, D.G. dan Rubin, J.Z., 2009. *Teori Konflik Sosial*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- Raharjo, S.A.S., 2008. *Analisis Kebijakan dan Agenda Setting Media Lokal tentang Perda Cendana*. Laporan Penelitian. Balai Penelitian Kehutanan Kupang. Kupang. (Tidak di terbitkan)
- Ross, M.S. 1983. *Bibliography On Sandalwood, Santalum Album*. University Of Oxford. United Kingdom.
- Suripto, J., 1992. *Pemulihan Potensi Tanaman Cendana di Nusa Tenggara Timur (I)*. Makalah dalam Seminar Peringatan Hari Bhakti Rimbawan Departemen Kehutanan Provinsi NTT. Tanggal 26 Maret 1992. di Kupang.
- Tapatab,C., 2001. *Pengelolaan dan Pembudidayaan Cendana*. *Berita Biologi* Volume 5 Nomor 5 Agustus 2001. Edisi Khusus Masalah Cendana NTT. Pusat Penelitian Biologi-LIPI. Bogor. Hal 487-490.
- Wibowo, L.R., Runggandini, C.W.M. dan Subarudi., 2009. *Konflik Sumberdaya Hutan dan Reformasi Agraria, Kapitalisme Mengepung Desa*. Alfabedia. Yogyakarta.
- Widiyatmika, M.,1986. *Masalah Sosial Budaya dalam Pengelolaan Kayu Cendana (Santalum album L) di Provinsi Nusa Tenggara Timur*. Laporan Penelitian. Pusat Penelitian Universitas Nusa Cendana. Kupang
- Yasmi, Y., 2007. *Institutionalization of Conflict Capability in the Management of Natural Resources: Theoretical Perspective and Empirical Experience in Indonesia*. PhD Thesis Wageningen University, Wageningen. the Netherlands. (tidak diterbitkan)