MAKALAH KAJIAN

PERANAN CENDANA DALAM PEREKONOMIAN NTT: DULU DAN KINI

Herman H BanoEt

Kepala Biro Bina Perekonomian Daerah
Pemerintah Daerah Nusa Tenggara Timur
Jln. Brigjen El Tari Raya, Kupang

ABSTRAK

Berbagai stigma diberikan untuk cendana (*Santalum album* L.) berhubungan dengan status dan perlakuan terhadap komoditi tersebut, seperti kayu setan (*hau nitu*), kayu perkara (*hau lasi*) dan kayu pemerintah (*hau plenat*). Penghitungan terhadap produksi cendana dalam kurun waktu 28 tahun (1969-1997) cukup fluktuatif, dengan rata-rata sebesar 606.000 kg per tahun. Sementara nilai jualnya bervariasi, tergantung dari klasifikasi kayu, yaitu antara Rp. 1.000 (untuk gubal) hingga Rp. 118.000 (untuk kelas A). Perdagangan tersebut telah memberikan kontribusi kepada PAD (Pendapatan Asli Daerah) NTT dalam kurun waktu 8 tahun (1990-1998) dengan rata-rata sebesar Rp. 4.071.000.000 setiap tahun. Mengingat perdagangan cendana memiliki nilai ekonomi, baik bagi Pemerintah Daerah, masyarakat maupun industri/pedagang cendana, maka diperlukan pokok-pokok pikiran strategis bagi pengembangan dan pengelolaan cendana di masa mendatang.

Kata kunci: Cendana (*Santalum album* L.), Pemerintah Daerah NTT, perekonomian, produksi, PAD, pengembangan, pengelolaan.

PENDAHULUAN

Pohon cendana (*Santalum album* L.) merupakan salah satu jenis tumbuhan yang tumbuh secara alamiah di Propinsi NTT, dengan populasi tegakan pohon terbanyak di pulau Timor. Di pulau Sumba dan Flores serta pulau-pulau kecil lainnya seperti di pulau Alor dan pulau Solor, juga terdapat tanaman cendana dengan jumlah sangat terbatas dan belum pernah dieksploitasi oleh Pemerintah Daerah NTT. Walaupun pada akhir-akhir ini telah dilaporkan adanya penebangan secara liar terhadap tegakan-tegakan cendana di pulau Sumba dan Alor serta Kabupaten Manggarai oleh pedagang pengumpul kayu cendana untuk dijual ke luar NTT.

Kayu cendana sesuai tutur lisan para orangtua dan sesepuh adat bahwa pada jaman VOC dan kedatangan pedagang-pedagang Portugal mencari rempah-rempah di Maluku, singgah juga di NTT untuk membeli lilin (berasal dari lebah) dan kayu cendana yang dikumpulkan oleh pedagang-pedagang pengumpul bangsa Cina yang merupakan kaki tangan para penjajah pada waktu itu.

Tegakan kayu cendana yang tumbuh secara alamiah pada lahan kering di Timor, sejak kemerdekaan memang dikuasai oleh Pemerintah Daerah yang merupakan kelanjutan kepemilikan dari jaman penjajahan Belanda.

Dalam kurun waktu antara 1950 dan 1966 cendana dikumpulkan oleh rakyat dan diserahkan pada petugas Dinas Kehutanan di setiap ibukota Swapraja (Kecamatan), dan selanjutnya dikirim ke Kupang untuk seterusnya ke Hongkong dan juga diantarpulaukan ke Jawa dan Bali. Pengiriman ke Hongkong bersamaan dengan ternak dari Kupang tentunya menguntungkan para pedagang.

Untuk memonopoli sebagai milik pemerintah pada waktu itu, maka setiap pohon cendana yang ada dalam lahan pekarangan atau kebun rakyat harus dijaga sendiri oleh pemilik lahan agar tidak rusak atau mati. Bila kepadatan mati maka pelaku langsung menerima hukuman (dipenjarakan), karena dianggap mengabaikan tegakan cendana. Ini mengakibatkan rakyat/petani selalu harus melindungi setiap pohon cendana yang tumbuh di lahannya yang telah diregistrasi oleh Petugas Kehutanan atau Desa. Dengan demikian adalah cukup beralasan jika anakan cendana yang masih muda selalu dimusnahkan oleh pemilik lahan atau petani karena dianggap akan menyusahkannya saja. Oleh karena itu sampai saat ini di kalangan masyarakat suku Timor khususnya, cendana mendapat stigma sebagai kayu setan (*hau nitu*), kayu perkara (*hau lasi*) dan kayu milik pemerintah (*hau plenat*).

Pengertian *hau nitu* pada cendana yaitu *kayu yang memiliki kekuatan magis*, karena pada waktu lalu kayu cendana yang wangi dipakai oleh rakyat sebagai salah satu bahan persembahan aneka dupa pada "dewa" (Uis Neno/Uis Pah). Aroma kayu cendana yang dibakar diyakini akan menolak bala dan rausuh serta dapat menyuburkan tanaman di ladang; karena itu untuk mengambilnya harus menggunakan acara secara adat dengan mantra-mantranya. *Hau lasi* mengartikan kayu yang mengundang perkara, menimbulkan/menciptakan masalah bagi hidup dan keluarganya. Sebagaimana dijelaskan bahwa setiap tegakan cendana yang rusak atau mati di lahan-lahan petani maka pelakunya langsung ditangkap, disiksa dan dipenjarakan tanpa dapat membela diri dan tanpa ada yang membelanya. Sedangkan *hau plenat*, artinya kayu milik pemerintah berhubung cendana merupakan monopoli pemerintah maka stigmanya-pun jelas cendana adalah milik pemerintah dan

bukan rakyat. Cendana dalam segala perlakuannya merupakan milik pemerintah maka segala upaya budidaya produksi dan pemasarannya diatur pemerintah dan rakyat hanya sekedar pelengkap saja.

Produksi Cendana diNTT

Ketentuan terbaru mengenai produksi dan tata niaga cendana diatur berdasarkan Peraturan Daerah (Perda) No. 16 Tahun 1986, dan Perda Perubahan No. 2 Tahun 1996. Kedua Peraturan Daerah tersebut mengatur penguasaan dan pengurusan, pemeliharaan, eksploitasi, penjualan dan pembagian hasil penjualan cendana antara Pemerintah Daerah Propinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten penghasil cendana. Secara teknis penjabaran semua ketentuan tersebut dilakukan melalui Keputusan DPRD Propinsi dan Keputusan Gubemur.

Tabel 1. Produksi kayu Cendana sejak Pelita I sampai Pelita VI Tahun Anggaran 1969/1970 s/d 1996/1997

NO	TAHUN	JUMLAH PRODUKSI (KG)	KETERANGAN
1	1969/1970	850.840	
2	1970/1971	549.414	
3	1971/1972	712.539	Eksplorasi dengan perhitungan berat teras cendana 100 kg/ pohon
4	1972/1973	995.463	
5	1973/1974	420.858	
6	1974/1975	354.463	
7	1975/1976	100.895	
8	1976/1977	388.793	
9	1977/1978	606.344	
10	1978/1979	585.163	
11	1979/1980	635.924	
12	1980/1981	354.778	Eksplorasi dengan perhitungan berat teras Cendana 100 kg/ pohon
13	1981/1982	500.380	
14	1982/1983	373.608	
15	1983/1984	757.239	
16	1984/1985	443.005	
17	1985/1986	86.556	
18	1986/1987	794.182	
19	1987/1988	734.421	
20	1988/1989	650.488	
21	1989/1990	605.206	
22	1990/1991	640.174	Eksplorasi dengan perhitungan berat teras Cendana 50 kg/ pohon
23	1991/1992	610.163	
24	1992/1993	524.814	
25	1993/1994	615.139	
26	1994/1995	334.001	
27	1995/1996	292.917	
28	1996/1997	2.458.594	
	Jumlah	16.976.361 kg	

Sumber: Biro Ekonomi Kantor Gubemur NTT, Kupang.

Sebagai contoh, penetapan jumlah produksi dan harganya ditetapkan setiap tahun oleh Pemerintah Daerah bersama DPRD untuk kebutuhan PAD (Pendapatan Asli Daerah). Pencatatan secara teratur jumlah produksi kayu cendana dalam ukuran berat (kg) dan bukan kubikasi sebagaimana lazimnya penjualan kayu pada umumnya dapat dilihat pada Tabel 1.

Dari data tersebut ternyata rata-rata *cuting rate* selama 28 tahun adalah sebanyak 16.976.361 Kg atau rata-rata 606.000 kg setiap tahun. Sedangkan total tegakan cendana alamiah yang ditebang selama masa itu adalah kurang lebih sejumlah 207.644 pohon atau rata-rata eksploitasi 7.415 pohon setiap tahun. Berhubung tegakan cendana yang dapat di eksploitasi makin berkurang maka pemerintah melalui Instruksi Gubernur NTT No. 12 Tahun 1997 telah menetapkan larangan terhadap penebangan pohon cendana untuk masa 5 tahun ke depan. Saat ini telah diarahkan oleh Pemerintah Propinsi NTT agar Kabupaten penghasil cendana dapat menetapkan Peraturan Daerah tentang pengelolaan cendana sesuai PP No. 62 Tahun 1998, yaitu mengenai penyerahan sebagian urusan kehutanan kepada Daerah

Klasifikasi Produksi Kayu Cendana dan Harga (Hukum Pasar tidak Berlaku)

Klasifikasi produksi kayu cendana dan harganya ditetapkan oleh pemerintah berdasarkan diameter fisik kayu, bentuk serta kualitas kayu, dan

tidak didasarkan pada kebutuhan pembeli. Penetapan klasifikasi itu meliputi kelas A Rp. 18.000/kg, kelas B Rp. 15.300/kg, kelas C Rp. 9000/kg, sedangkan gubal Rp. 1000/kg.

Hal yang menarik dalam kasus ini adalah pemerintah menetapkan **cuting rate** rata-rata 600 ton/tahun kemudian **menetapkan kualifikasi kayu** dan **harga** serta menetapkan pula **calon-calon pembeli** melalui penetapan Daftar Rekanan Mampu (DRM). Secara ekonomis tentu hal ini sangat bertentangan dengan hukum pasar/hukum ekonomi dimana cendana sebagai barang monopoli; harga maupun pembeli ditetapkan oleh pemerintah sebagai pemilik kayu cendana. Jelas di sini hukum pasar tidak berlaku bagi pembeli, yang seharusnya bersaing untuk menawar dengan harga tertinggi berdasarkan kemampuan masing-masing pengusaha.

Kontribusi Cendana pada PAD NTT

Kontribusi hasil penjualan cendana pada penerimaan daerah dalam bentuk Pendapatan Asli Daerah (PAD) sejak tahun anggaran 1990/1991 s/d 1997/1998 dapat diikuti pada Tabel 2.

Bila dirata-ratakan maka kontribusi cendana pada PAD NTT selama delapan tahun terakhir sebesar 22,08 % setiap tahun, atau rata-rata Rp. 4.071.100.000 setiap tahun. Sedangkan untuk kabupaten penghasil cendana seperti Kabupaten Timor Tengah Selatan dan Kabupaten Timor Tengah Utara kontribusi pada PAD masing-masing di atas 50 %.

Tabel 2. Kontribusi Cendana pada PAD NTT Tahun Anggaran 1990/1991-1997/1998.

NO	TAHUN ANGGARAN(TA)	REALISASI PAD (RP)	KONTRIBUSI CENDANA (RP)	PROSENTASE (%)
1	1990/1991	8 305 098 000	3 057 322 000	36,81
2	1991/1992	10 359 764 100	3 829 113 100	36,96
3	1992/1993	11927 062 100	3 220 475 100	27,00
4	1993/1994	14 831306 000	4 794 647 000	32,32
5	1994/1995	17 520 471000	3 117 042 100	17,79
6	1995/1996	21016 502 000	2 613 820 000	12,43
7	1996/1997	31010 872 600	7 772 548 900	25,06
8	1997/1998	29 053 660 441	4 170 436 500	14,35
	Total	144 024 736 241	32 575 404 700	22,61

Sumber: Biro Keuangan Kantor Gubernur NTT, Kupang.

Tabel 3. Kontribusi Cendana pada Devisa Negara

NO	TAHUN	JUMLAH (TON)	DEVISA (\$)
1	1994	769,28	2 666 248,75
2	1995	279,97	618 146,50
3	1996	120,00	181 790,00
4	1997	0,50	152 900,10
5	1998	55,06	52 110,00
	Total	1.104,81	3 671 195,35

Sumber: Kanwil Perindag NTT, Kupang.

Kontribusi Pada Devisa Negara

Devisa negara yang berhasil dihimpun dari ekspor kayu cendana dari Kupang, jumlahnya tidak besar dibandingkan dengan komoditi lainnya seperti kopi, ikan, kakao, jambu mete dan hasil industri lainnya di NTT (Tabel 3).

Hasil olahan cendana yang diekspor meliputi minyak, patung, tatalan, ampas, aneka dupa dan kerajinan lainnya berupa kipas, alat tulis dan tasbih.

Nilai Ekonomi Cendana

Bagi Pemerintah Daerah

Kayu cendana merupakan salah satu hasil produksi hutan yang bernilai ekonomis tinggi bagi Pemerintah Daerah yang dimanfaatkan untuk meningkatkan PAD selama ini. Eksploitasi meliputi tegakan-tegakan yang tumbuh secara alamiah dan tidak dibudidayakan. Berhubung sebagian besar tegakan cendana tumbuh dalam kawasan-kawasan hutan maka Pemerintah Daerah mengambilnya sebagai salah satu sumber daya alam yang dikuasai sepenuhnya oleh pemerintah yang pada akhirnya dikembalikan kepada masyarakat melalui APBD. Pembagian hasil diatur sebagai berikut: 50% diserahkan kepada Pemerintah Propinsi dan 50% lainnya kepada Pemerintah Kabupaten penghasil setelah dipotong biaya operasional pengumpulan oleh masyarakat.

Bagi Masyarakat

Masyarakat NTT yang berdiam di daerah penghasil cendana belum menikmati secara langsung hasil panen yang tumbuh di lahannya sendiri, kendati 15% s/d 40% hasil penjualan cendana yang diambil dari lahannya harus dikembalikan kepada mereka sesuai Perda No. 16 Tahun 1986 dan Perda Perubahan No. 2 Tahun

1996. Itulah sebabnya rakyat senantiasa tidak bersahabat dengan cendana untuk mengkonservasi dan mengamankannya. Di pihak lain pemerintah berusaha melalui berbagai proyek untuk melakukan penelitian, penanaman dan pengembangan cendana lewat hutan tanaman industri (HTI) dan proyek-proyek penanaman yang dibiayai oleh pemerintah. Rakyat belum dapat menanam sendiri cendana karena keterbatasan dalam biaya, teknologi budidaya dan ketidakpastian hukum pemilikan cendana.

Diharapkan melalui penataan kembali Perda mengenai cendana yang akan dikelola oleh Pemerintah Kabupaten berdasarkan PP 62 Tahun 1998 tentang penyerahan sebagian urusan kehutanan kepada Daerah, maupun UU No. 41 Tahun 1999 tentang kehutanan yang berdasarkan atas asas manfaat, lestari, kerakyatan, keadilan, kebersamaan, keterbukaan dan keterpaduan, akan berhasil meningkatkan minat masyarakat untuk membudidayakan cendana dan menambah pendapatannya lewat kepemilikan yang pasti.

Bagi Industri Cendana

Tak dapat disangkal bahwa cendana yang merupakan kayu yang langka dan memiliki nilai ekonomis tinggi. Kenyataan ini telah mengundang para investor di bidang pengelolaan industri yang menggunakan bahan baku cendana untuk berusaha memperoleh kayu cendana yang dibutuhkan. Kayu Cendana yang telah dibeli oleh para pengusaha, selanjutnya diolah menjadi bahan setengah jadi maupun bahan jadi untuk selanjutnya diantarpulaukan di Dalam Negeri terutama Pulau Jawa dan Bali maupun ke luar negeri. Di Kupang, terdapat tiga perusahaan pengolah kayu menjadi minyak cendana yaitu PT Tropical Oil, CV Vada

dan CV Sumber Agung. Hasil olahannya langsung diekspor ke Eropa dan Amerika. Pengusaha lain mengantarpulaukan hasil cendana ke Jawa dan Bali untuk selanjutnya diolah dan diekspor lagi ke luar negeri melalui Surabaya, Jakarta dan Denpasar sehingga devisanya diperhitungkan di daerah-daerah tersebut.

Nilai ekonomi terbesar dalam bisnis cendana di NTT dinikmati oleh kalangan dunia industri dan bisnis. Dampak yang ditimbulkan dari industri dan bisnis cendana adalah sebagai berikut:

1. Meningkatkan nilai ekonomi bagi perhubungan dan transportasi melalui kenaikan arus lalu lintas perekonomian NTT, khususnya kabupaten sedaratan Timor.
2. Membuka peluang usaha dan perkembangan industri kerajinan terutama sentra-sentra kerajinan cendana rakyat (home industry).
3. Membuka peluang kesempatan kerja bagi masyarakat.
4. Meningkatkan dan mengembangkan perdagangan lokal, antar pulau maupun ekspor.
5. Menjadi sumber pendapatan perusahaan.
6. Menarik minat investasi di sektor kehutanan.

Pokok-pokok Pikiran Strategis Pengembangan dan Pengelolaan Cendana di Masa yang Akan Datang

Cendana sebagai tumbuhan langka dengan nilai ekonomi tinggi merupakan komoditi andalan spesifik bagi Propinsi Nusa Tenggara Timur maupun Indonesia. Namun demikian keberadaannya di NTT terancam kelestariannya dan mengarah kepada kepunahan. Beberapa faktor penyebab terancamnya kelestarian cendana di NTT adalah sebagai berikut:

1. Pemanfaatan/eksploitasi selama ini hanya mengandalkan tegakan alamiah, dan tidak ada upaya konservasi dan penanaman kembali oleh masyarakat.
2. Penebangan liar dan pencurian cendana yang semakin marak, termasuk terhadap tegakan cendana muda yang belum mencapai usia

tebang dan memiliki nilai ekonomis yang menguntungkan.

3. Kebijakan penguasaan dan pengelolaan cendana oleh pemerintah membuat masyarakat tidak mempunyai hak memiliki walaupun ditanam dan tumbuh di tanah milik masyarakat, dan sulit mendapatkan bagian haknya yang sah.
4. Kurangnya motivasi masyarakat untuk melakukan penanaman ataupun menjaga kelestarian cendana karena merasa tidak mendapat manfaat yang besar dari keberadaan cendana sekalipun di tanah miliknya sehingga bersikap acuh tak acuh, malahan turut mempercepat punahnya cendana.

Dari permasalahan-permasalahan tersebut di atas, jelaslah bahwa yang menjadi faktor penyebab utama keterancam cendana adalah Ketentuan Peraturan Daerah yang mengatur tentang penguasaan seluruh hasil panen cendana oleh Pemerintah Daerah dan kurang menguntungkan masyarakat pemiliknya. Aparatur di lapangan membodohi rakyat bahwa seluruh kayu cendana adalah milik pemerintah dan rakyat tidak mempunyai hak sama sekali.

Secara logis bahwa cendana di NTT dapat menjadi lestari apabila strategi pengelolaannya memberikan keuntungan yang seimbang bagi:

1. Masyarakat/rakyat
2. Pemerintah Daerah
3. Perusahaan industri dan Pebisnis
4. Kelestarian tanaman cendana itu sendiri.

Oleh karena itu maka pokok-pokok pikiran strategis yang perlu dikembangkan untuk pengelolaan cendana di masa yang akan datang adalah penetapan kebijaksanaan pengelolaannya yang menguntungkan semua pihak secara adil sebagai berikut:

- a. Menunjang pendapat rakyat dan kesejahteraan masyarakat.
- b. Menunjang pendapatan daerah.
- c. Menunjang industri cendana.
- d. Kelestarian tanaman cendana.

Pengelolaannya harus berdasarkan atas asas manfaat, lestari, kerakyatan, keadilan, kebersamaan, transparan dan memperhatikan ekosistem tegakan cendana di NTT. Ketegasan kepemilikan antara hak pemerintah dan hak rakyat yaitu:

1. Cendana yang ditanam atau diusahakan oleh masyarakat/rakyat merupakan hak milik masyarakat atau badan usaha yang mengelolanya.
2. Cendana yang tumbuh di kawasan hutan atau yang ditanam oleh pemerintah dikuasai oleh pemerintah.
3. Tata niaga dilakukan secara bebas oleh masyarakat terhadap cendana yang merupakan miliknya; pemerintah hanya berfungsi sebagai pengawas dan pembina untuk meningkatkan produksi cendana.
4. Untuk mengawasi kegiatan penanaman, penebangan dan penjualan cendana, perlu dilakukan pendataan kembali yang jelas agar dapat dibedakan hak pemilikan masing-masing, untuk mempermudah pelayanan pada masyarakat.
5. Tata niaga cendana diharapkan dapat dilakukan melalui mekanisme pasar dengan memperhatikan asas kelestarian dan kesinambungan sehingga tidak terjadi pemusnahan tegakan cendana dengan dalih ekonomi saja.
6. Upaya penanaman kembali cendana oleh pemerintah, rakyat maupun perusahaan-perusahaan swasta perlu didukung agar terjamin keberhasilan terhadap konservasi tanaman cendana.
7. Perlu diupayakan teknologi baru perbanyak cendana dengan kultur jaringan (*tissue culture*) untuk menyediakan bahan penanaman yang cepat dalam jumlah banyak untuk mendukung percepatan, perluasan dan perkembangan perkebunan cendana.

KESIMPULAN

Dalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab sesuai Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, salah satu sumberdaya daerah NTT yang harus dikembangkan adalah cendana. Untuk itu perlu dilakukan upaya-upaya bersama antar pemerintah, rakyat dan dunia usaha untuk mengembangkan dan melestarikan cendana sebagai salah satu sumber daya alternatif dalam peningkatan pendapatan masyarakat, Pendapatan Asli Daerah dan devisa untuk negara.

Pokok-pokok yang dapat disimpulkan adalah:

1. Cendana merupakan komoditi spesifik NTT yang telah dieksploitasi bertahun-tahun bahkan berabad-abad, saat ini telah terancam kelestariannya karena dieksploitasi secara semena-mena dan hanya mengandalkan tegakan cendana yang tumbuh secara alamiah.
2. Produksi cendana dan mutunya mengalami penurunan secara drastis (antara lain karena usia panen yang masih di bawah standar) sehingga perlu diadakan pemulihan dan penanaman kembali tegakan-tegakan cendana baru.
3. Sebagai komoditi spesifik NTT, selama ini pemerintah memonopolinya untuk digunakan dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah.
4. Pengolahan cendana di NTT selama ini belum memberikan manfaat secara langsung kepada rakyat NTT, sehingga diharapkan dalam melenium ke m ini seluruh kepemilikan cendana secara sah oleh masyarakat dikembalikan kepadanya untuk dikelola.
5. Upaya-upaya penanaman kembali cendana oleh rakyat, dunia usaha swasta dan pemerintah perlu ditingkatkan dengan penerapan teknologi yang tepat dan didukung dengan sumber pembiayaan yang memadai.
6. Cendana merupakan tanaman langka yang bernilai ekonomis tinggi dan akan memberikan keuntungan yang besar pada masa-masa yang akan datang sehingga harus segera dipikirkan budidaya dan pengolahan secara efisien untuk kemakmuran rakyat.