

ASPEK HUKUM CENDANA DAN PERILAKU MASYARAKAT NTT

Jimmy Pello

Fakultas Hukum, Universitas Nusa Cendana, Kupang

ABSTRAK

Cendana sebagai komoditi bernilai ekonomi tinggi yang persebaran alaminya terdapat di Nusa Tenggara Timur (NTT), merupakan kebanggaan masyarakat setempat. Nilai ekonomi tanaman cendana terdapat pada kayu gubal, teras, serbuk dan ampas serta minyak cendana. Kayu cendana digunakan untuk kerajinan dan minyak cendana untuk obat-obatan dan kosmetik. Dampak dari nilai ekonomi yang tinggi adalah sering terjadinya penebangan secara liar (tidak terkontrol), sehingga kehidupannya semakin terancam. Penebangan yang tidak terkendali ini tidak memperdulikan aturan-aturan yang berlaku baik dari segi tertib hukum maupun dari segi konservasi seperti ukuran lingkaran batang, umur tanaman dan intensitas penebangan. Dilihat dari umur cendana yang berkualitas bagus dapat ditebang pada umur berkisar 40-50 tahun. Walaupun cendana cukup berpotensi karena harga jual yang cukup menjanjikan tetapi tidak membuat kesejahteraan hidup masyarakat meningkat. Hal ini karena monopoli pemerintah terus berlanjut bagi tanaman cendana yang tumbuh di pekarangan maupun lahan lainnya milik masyarakat; sehingga terjadi masalah yang cukup serius mengenai cendana ini bila dilihat dari segi ekonomi, ekologi serta perilaku masyarakat. Selanjutnya bagaimana hukum pengelolaan cendana dan bagaimana perilaku masyarakatnya dengan berlakunya ketentuan hukum tentang cendana di NTT. Dibutuhkan tertib hukum yang menyangkut aspek yuridis seperti hak dan kewajiban, kedudukan hukum, peran serta masyarakat serta kepatuhan masyarakat. Dapat disimpulkan bahwa pemerintah sebagai penanggungjawab penyelenggaraan pengelolaan cendana di NTT belum mengadopsi azas-azas hukum umum pengelolaan sumber daya alam hayati (SDAH) yang berlaku di Indonesia. Adanya pengaturan hukum yang memberikan hak mengelola cendana kepada Pemerintah Daerah mengakibatkan penyimpangan yang lebih merugikan cendana dan habitatnya di NTT. Sosialisasi hukum lingkungan dan peraturan lingkungan lainnya perlu segera disosialisasikan kepada seluruh masyarakat NTT.

Kata kunci: Cendana, sumber daya alam hayati, NTT, tertib hukum, pemerintah dan masyarakat.

PENDAHULUAN

Cendana (*Santalum album* Linn.) merupakan tumbuhan endemik yang tumbuh di daerah Kepulauan Nusa Tenggara Timur seperti Pulau Sumba, Pulau Flores bagian timur dan seluruh daratan Pulau Timor. Cendana telah menjadi salah satu komoditi penting dalam perdagangan awal abad ke-3 Masehi dan oleh pedagang Arab dan Cina, dipandang sebagai barang mewah. Aktivitas perdagangan cendana dalam perdagangan kuno berbentuk barter dan bersifat musiman. Cendana yang berkualitas bagus membutuhkan usia hidup berkisar 40 - 50 tahun. Pada zaman dahulu diyakini bahwa untuk mendapat cendana yang berkualitas bagus, maka harus ditebang pada bulan purnama; pada zaman itu pula cendana hasil tegakan alam masih sangat banyak tumbuh di daerah-daerah pegunungan di Pulau Timor (Widiyatmika, 2000).

Persoalan mengenai cendana mulai muncul ketika datang bangsa Portugis dan Pemerintah Hindia Belanda dengan VOC-nya, yang saling berebutan daerah produksi cendana dengan para pedagang Cina, Arab, Makasar dan Jawa pada abad 17. Hal tersebut ditandai dengan muncul perjanjian antara Gubernur Jenderal Maetijker dengan Sultan

Bima pada tanggal 18 Januari 1675 yang berbunyi: "*bahwa kompeni Belanda bersedia membayar 12 ringgit untuk tiap 'bahar' dari 4 pikul. Tiap bahar berisi 16 potong teras pohon cendana*". Adanya perjanjian ini ketika eksploitasi dilakukan pada wilayah P. Flores dan P. Sumba dan konflik itu baru berakhir pada tahun 1916 di mana eksploitasi cendana secara besar-besaran mulai dilakukan di daratan P. Timor. Secara nyata eksploitasi cendana di P. Timor telah lama dilakukan terutama oleh raja-raja dan cendana selalu diidentikkan dengan kejayaan raja-raja. Apabila ada masyarakat yang hendak berdagang cendana dengan para pedagang Cina, Arab, Makasar dan Jawa harus atas persetujuan dan petunjuk raja. Para pedagang Nusantara tersebut pada umumnya sebagai perantara ke luar negeri (Hamzah, 1976; Noach, 1984; Nome dan Soemarjono, 1998; Widiyatmika, 2000).

Khusus bagi masyarakat Timor telah pula mengenai aturan adat tentang cendana yang disebut: "*Banu Haumeni*". Aturan ini dibentuk oleh raja bersama fetor (kepala pemerintah setingkat di bawah raja, Red.) yang berfungsi membantu raja melaksanakan tugas-tugas pemerintahan pada

zaman dahulu. Apabila terjadi pelanggaran terhadap banu haumeni, maka akan dikenai sanksi dan sangat tergantung kepada berat ringannya pelanggaran atas dasar usia tebang pohon cendana. Sanksi yang terberat dijatuhkan atas perbuatan merusak/mencuri pohon cendana yang sudah siap panen yaitu berupa denda kerbau, babi (hasil wawancara dengan H. Fobia, April 2000 di Kabupaten Timor Tengah Selatan/ TTS).

Sekarang ini persoalan cendana masih terus berlanjut terutama menyangkut pemilikan dan pembagian hasil antara pemerintah dan masyarakat terutama dengan berlakunya peraturan daerah mengenai cendana. Hal lain karena kebutuhan akan hasil olahan cendana seperti kayu gubal, teras, serbuk dan ampas serta minyak cendana sangat dibutuhkan di dalam negeri maupun di luar negeri. Harganya cukup mahal dan dijual dengan satuan kilogram. Dari segi ekologis cendana di habitatnya semakin terancam kehidupannya terutama hasil tegakan alam, karena eksploitasi yang tidak terkendali. Pada sisi lain masyarakat telah menganggap bahwa memiliki pohon cendana sama artinya dengan menyimpan persoalan dan tidak akan berpengaruh terhadap peningkatan kesejahteraan hidupnya selama monopoli pemerintah terus berlanjut terutama bagi tumbuhan cendana yang tumbuh di atas tanah-tanah yang telah memiliki alas hak seperti di pekarangan milik masyarakat.

Laporan Penelitian Pua Upa (1991) dinyatakan bahwa jumlah pohon cendana hasil tegakan alam di NTT tinggal 702.642 pohon. Sedangkan di Kabupaten TTS berdasarkan "Hasil Operasi Cinta Tanah Air dan Operasi Desaku Tercinta" tanggal 27 Juli 1990, bahwa sisa pohon cendana di Kabupaten TTS berjumlah sebagai berikut:

- | | |
|---------------|------------------|
| 1. Pohon tua | : 30.561 pohon |
| 2. Pohon muda | : 60.967 pohon |
| 3. Anakan | : 193.365 pohon |
| Jumlah | : 284.893 pohon. |

Dalam kondisi ekologis cendana yang memprihatinkan, masyarakat telah memunculkan

perilaku yang bersifat merusak kehidupan tanaman ini karena ketidak-adilan pengelolaan kayu cendana yang dialami masyarakat yang hidup di sekitar habitat cendana. Hal ini dikuatkan oleh hasil penelitian (Hamzah, 1976: 35) bahwa: pada tahun 1973/1974 pohon cendana yang layak tebang >40 cm (lingkar batang, Red.) di daratan Kabupaten TTS tinggal 2532 pohon saja. Kalau secara prosentase angka ini merupakan 21% dari keseluruhan pohon cendana di Pulau Timor, maka yang masih tertinggal sebanyak $100/21 \times 2532 = 12.057$ pohon layak tebang. Apabila intensitas penebangan sama dengan 8 tahun terakhir, maka stok cendana yang layak eksploitasi = $12.057/5571$ pohon x 1 tahun = 2 tahun 2 bulan!

Pada tahun 1990-an keberadaan tumbuhan cendana terus mengalami tekanan yang berat. Realita ini telah mendorong Gubernur Propinsi Nusa Tenggara Timur mengeluarkan *Instruksi Gubernur NTT Nomor 12 Tahun 1997 tentang Larangan Tebang Cendana* mulai tahun 1997 - 2003. Ketika itu masih berlaku Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 1986 tentang Cendana. Pada tanggal 26 Maret 1999 melalui Perda NTT Nomor 2 Tahun 1999 mencabut perda tentang cendana yang pernah berlaku itu. Namun masyarakat masih menganggap persoalan cendana belum terselesaikan walau secara yuridis pengelolaannya telah diserahkan kepada daerah yang memiliki potensi cendana (sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 62 Tahun 1998 tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan di Bidang Kehutanan kepada Daerah).

Pertanyaan kunci yang menarik dalam pembicaraan sekitar persoalan cendana di NTT yang memiliki masalah ekonomis dan ekologis beserta perilaku masyarakatnya terhadap cendana, adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan hukum pengelolaan cendana di NTT.
2. Bagaimana perilaku masyarakatnya dengan berlakunya ketentuan hukum tentang cendana di NTT.

Konsep Tanggungjawab Negara dalam Pengelolaan Sumberdaya Alam

Konsep tanggungjawab negara dihubungkan dengan pengelolaan sumberdaya alam hayati didasarkan kepada azas hukum umum yang mengukur hal keadilan dan keserasian hubungan manusia dengan alam sebagaimana terkandung dalam alinea ke IV Pembukaan UUD 1945. Menurut pemahaman filsafat hukum terdiri atas 4 unsur dengan penekanan pada azas ke 3 yakni "mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia". Hal ini dilandasi oleh pemikiran bahwa negara menguasai seluruh sumberdaya alam milik bangsa ini.

Dalam hubungan dengan konsep pengelolaan sumberdaya alam terutama pada konsep Konservasi Sumberdaya Alam Hayati (SDAH) didasarkan atas pertimbangan keterbatasan sumberdaya alam (*scarcity of natural resources*). Selain itu ada pula pemikiran bahwa manusia bebas bertindak terhadap alam dalam aktivitas kehidupannya, harus dihentikan. Pada kondisi tersebut konservasi sebagai tujuan ekologis dan pemenuhan kebutuhan ekonomi perlu diperhitungkan sebagaimana dinyatakan oleh Pinchot dan Huxley bahwa: *conservation is regarded as one of the functional of nature...wise use under systematic management* (Rangkuti, 1986; Wijogo, 1996). Untuk mewujudkan pemikiran tersebut maka *The World Conservation Union* melalui program strategisnya mengajukan beberapa saran:

1. To maintain essential ecological and life support system.
2. To preserve genetic diversity.
3. To ensure the sustainable utilization of species and ecosystems (Harjosoemantri, 1993).

Sehubungan dengan tanggungjawab negara (UU No. 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumberdaya Alam Hayati dan Ekosistemnya) dikaitkan dengan dasar filosofi bangsa Indonesia lebih mengedepankan hakekat hukum (pengaturan cendana) yaitu pada satu sisi negara menjamin bahwa pemanfaatan sumberdaya alam akan

memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan dan mutu hidup rakyat kini dan yang akan datang. Pada sisi lain negara mencegah kegiatan pemanfaatan sumberdaya alam di wilayah yurisdiksinya yang dapat menimbulkan kerugian dan mengantisipasi dampak negatifnya. Oleh karena itu dibutuhkan tertib hukum khususnya menyangkut aspek yuridis seperti hak dan kewajiban, kedudukan hukum, peranserta masyarakat serta kepatuhan warga. Menurut Holmes (1923) bahwa hukum bertolak dari moral dan hukum bekerja dalam lingkup moral. Dengan demikian antara konsep moral (filosofi) dan konsep hukum berhubungan erat dalam konteks etika hukum yakni segi keadilan hukum (Holmes, 1923 : 161-162). Kaitannya dengan pelestarian sumberdaya alam, cendana dapat berhasil apabila ditunjang oleh tertib hukum karena tertib hukum terkait dengan moral (*a legal order is a moral order*, Brownsword, 1986). Sedangkan menurut Hans Kelsen menyatakan tertib hukum sebagai tata urutan norma, fleksibilitas dari sistem hukum dan ketaatan pada azas hukum sehingga nampak hierarkis daripada norma hukum itu (mengandalkan struktur dan jenjang). Seidman menyatakan bahwa tertib hukum adalah:

... the rules which the various law-making institution in the bureaucracy that is the state lay down for the government of officials and citizens, the tribunals, official and unofficial, formal and informal, which determine whether the rules have been breached and the bureaucratic agencies which determine whether the rules have been breached and the bureaucratic agencies which enforce the law... (Deryck dan Brownsword, 1986, 1986 : 159, 164 - 171).

Ada pertautan antara azas hukum dengan ketentuan hukum yang dapat digariskan dalam hubungan "tertib hukum" sebagaimana yang ditetapkan dalam Tap MPRS No. XX/MPRS/1966 yang dikuatkan dengan Tap MPR No.

V/MPR/1973. Keterkaitan dengan azas-azas hukum yang dikenal dalam konservasi sumberdaya alam hayati yakni *azas tanggungjawab negara, azas keberlanjutan dan azas manfaat* (UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup), dan *azas pelestarian kemampuan dan pemanfaatan sumberdaya alam hayati dan ekosistemnya secara serasi dan seimbang* (UU No. 5 Tahun 1990, tentang Konservasi Sumberdaya Alam Hayati dan Ekosistemnya) memiliki pikiran tertib hukum sampai kepada aspek filosofi bangsa Indonesia terutama yang diatur dalam UUD 1945 Pasal 33 ayat 3 yang menyatakan .. bahwa bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat... Dengan demikian makna menguasai tidak berarti "memiliki" akan tetapi mengandung makna sebagai berikut:

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaannya.
2. Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air dan ruang angkasa.
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antar orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa (Saleh, 1985 : 13).

Oleh karena itu negara (pemerintah) harus memposisikan diri dengan hak menguasai dalam arti mengatur dan menyelenggarakan pengelolaan, penetapan hak-hak, mengatur hubungan hukum antara masyarakat dengan SDAH di Indonesia. Pada sisi lain negara juga mengatur hak-hak atas tanah antara lain "*hak milik atas tanah*". Dengan demikian bagi pemilik hak atas tanah dan tumbuhan yang ada di atasnya, dapat melakukan perbuatan hukum seperti melakukan tindakan hukum seperti jual-beli dan tukar-menukar (memiliki hubungan hukum). *Hak milik diartikan sebagai hak turun temurun, terkuat dan terpenuh*

yang dapat dipunyai orang atas tanah dan berfungsi sosial.

Dari pengertian tersebut apabila dihubungkan dengan persoalan cendana, maka makna "terpenuhi dan terkuat" menyangkut hak atas suatu benda dapat dimanfaatkan untuk kepentingan kehidupannya tanpa boleh diganggu oleh pihak manapun selama kepentingan pihak lain tidak diganggu. Selain itu makna terkuat dan terpenuhi juga mengandung aspek ekonomis yaitu dengan memiliki hak milik, maka yang bersangkutan boleh memberdayakan obyek haknya bagi pemenuhan kebutuhan hidupnya. (Parlindungan, 1991). Hal ini berarti keikutsertaan masyarakat yang memiliki hak milik juga mengandung fungsi sosial dan telah searah dengan tanggungjawab negara (negara menguasai sumberdaya alam hayati Indonesia) dalam hal pengelolaan lingkungan untuk meningkatkan kesejahteraan hidup masyarakat Indonesia. Untuk itu hak milik masyarakat dan hak menguasai negara (tanggungjawab negara) tidak saling bertentangan dan mengorbankan hak SDAH dalam tingkatan pembentukan hukum di daerah, demikian pula pelaksanaan hukumnya. Akan tetapi tidak semudah pelaksanaan dari pemikiran tersebut. Oleh karenanya sehubungan dengan pelaksanaan pembangunan berwawasan lingkungan berkelanjutan, saat ini masih digugah kesungguhan pelaksanaannya karena sampai saat ini masalah sekitar SDAH dan daya dukungnya serta perilaku manusia masih memunculkan berbagai pertentangan. Untuk itu perlu pendekatan *selaras masyarakat* (nilai-nilai kepercayaan dan hukum adat yang terkait dengan SDAH) terhadap masalah pembangunan berkelanjutan melalui penerapan prinsip-prinsip hukum umum dan terus menjaga dan bersiap-siap menghadapi dan memeriksa klaim-klaim kebenaran kita menjadi klaim-klaim pemerintah.

Menurut Arthur Koestler (dalam Gany, 2000) bahwa: "*segala sesuatu merupakan keseluruhan dan sekaligus bagian*". Oleh karenanya ada 2 kecenderungan yang berlawanan yakni

kecenderungan integratif (hak menguasai negara) berfungsi mempertahankan posisinya sebagai bagian dari keseluruhan yang lebih besar dan *kecenderungan menonjolkan diri* (hak milik) yang berfungsi melestarikan otonomi individu. Agar struktur bertingkat sistem ini tetap ada, maka perlu mentaati azas hukum menguasai oleh negara (negara bertanggungjawab melaksanakan pelestarian kualitas SDAH agar terwujud keseimbangan yang dinamis dari ketiga komponen hak (hak menguasai negara, hak milik individu dan hak hidup SDAH), sehingga tidak menimbulkan kesan bahwa pembangunan berkelanjutan lebih mengedepankan kepentingan atau pelestarian manusia dan perilakunya yang menentang alam.

Gany (2000), selanjutnya mengemukakan bahwa agar tidak terjadi eksploitasi SDAH yang berlebihan atau semena-mena, perlu memperhitungkan tingkat kebutuhan masyarakat dan pengembangan iptek untuk meningkatkan kualitas sumberdaya alam dan daya dukungnya yang nantinya menunjang segi-segi pengelolaan SDAH. Untuk itu pemanfaatan sumberdaya alam hayati yang dimiliki bangsa ini, nantinya dapat meningkatkan kesejahteraan hidup masyarakat. Secara ilmiah kiranya pertimbangan ekologis dan ekonomi atas dasar nilai kearifan pengelolaan SDAH, pemikiran yang tertuang pada "*Res Extra Commercium*" dapat menjadi arahan dalam pelaksanaan pembangunan berkelanjutan menuju masa depan kita bersama (our common future).

Oleh karena itu sumberdaya alam hayati yang dikuasai negara harus dapat digunakan untuk (Soetikno, 1982: 20-21):

1. Kepentingan suci (Res sacre).
2. Kepentingan negara (Res publique).
3. Kepentingan umum (Res communes).
4. Kepentingan pelestarian sumberdaya (Res nullius).

Agar terwujud kesejahteraan hidup masyarakat dan mutu kehidupan manusia, maka azas-azas hukum umum dan azas pengelolaan lingkungan sumberdaya alam hayati harus dapat dihubungkan

dengan aspek ekonomi, ekologis dan yuridis. Khusus segi yuridis penekanan pada aspek tertib hukum dapat muncul, maka suatu produk hukum perlu memperhatikan beberapa hal yakni:

1. Etik hukum umum yang bersifat abstrak harus dijabarkan dalam produk hukum sehingga dapat diwujudkan secara nyata. Seperti nilai Pancasila: kedamaian, keadilan, kesejahteraan. Artinya bahwa etik hukum umum selain sebagai pedoman, pada aspek lain harus dapat menjadi nyata dalam kehidupan masyarakat, kehidupan kenegaraan, kehidupan sosial, perekonomian, politik, budaya dan sebagainya.
2. Kepentingan dan kebutuhan bangsa pada umumnya. Di samping itu kebutuhan masyarakat menjadi ukuran bagi ketentuan hukum yang berlaku dan dihubungkan dengan nilai dasar dan ekologis dikaitkan dengan keadaan, kepentingan dan kebutuhan yang baik yang dipergunakan untuk mengukur ketentuan yang berlaku.
3. Politik hukum yang berlaku (termasuk secara historis) peraturan hukum dinilai isi, arti dan pengaruhnya kepada kehidupan sosial agar dapat menentukan perlu atau tidak mengadakan perubahan suatu ketentuan hukum. Untuk itu perlu dicari secara ilmiah interpretasi antara lain interpretasi secara historis, etis dan sistematis.
4. Kebijakan dalam menentukan susunan dan isi hukum yang baru harus dapat diukur dengan etik hukum khusus dengan keadaan kepentingan dan kebutuhan masyarakat. Selain itu perlu pula dibandingkan dengan produk hukum yang pernah berlaku. Hal ini karena baik hukum yang lama maupun yang baru telah memberikan hak dan kewajiban yakni ada kemungkinan hak yang ada dalam hukum lama lebih banyak daripada hukum baru, demikian pula aspek kewajibannya bisa lebih berat atau lebih ringan.

Pertimbangan lain yang perlu mendapat perhatian secara ilmiah antara lain untung-rugi

dalam hal pelaksanaan ketentuan hukum, efek yang dikehendaki dari pelaksanaan hukum baik langsung maupun tidak langsung dalam hal:

1. Kegunaan bagi kepentingan umum.
2. Dapatkah dipenuhi atau tidak oleh warga masyarakat, apakah tidak diluar batasan?
3. Apakah diadakannya peraturan hukum baru itu merupakan sesuatu keharusan ataukah maksudnya tidak dapat dicapai dengan jalan lain.
4. Apakah ada keseimbangan antara hal-hal yang dibebankan kepada para anggota masyarakat.
5. Apakah ada peraturan hukum yang baru yang disesuaikan dengan sikap bathin dan lahir rakyat, bangsa dan masyarakat (Notonegoro 1976: 90-93).

Sehubungan dengan pengelolaan cendana (sumberdaya alam hayati), maka aspek hukum lingkungan berhubungan erat dengan kebijaksanaan lingkungan yang ditetapkan oleh penguasa (pemerintah) yang berwenang. Dalam menetapkan kebijaksanaan lingkungan, pemerintah ingin mencapai tujuan tertentu sebagaimana yang dikemukakan Drupsteen dan Woltgents (1992) dalam hukum administrasi negara (*Bestuurswetenschap Pelijke Kringen*), bahwa kebijaksanaan lingkungan pada umumnya untuk mencapai "penetapan tujuan dan sarana" guna mencapai titik target (*res extra commercium*).

Untuk itu azas tanggungjawab negara dalam pengelolaan sumberdaya alam hayati mengandung makna dikuasai negara berarti memiliki sifat "doelmatigheid", yaitu setiap tindakan pengelolaan sumberdaya alam hayati (cendana) baik oleh negara atau pihak lain dituntut kesesuaian antara tindakan dengan tujuan utama daripada konservasi pada satu sisi dan peningkatan kesejahteraan melalui pengelolaan sumberdaya alam hayati yang ditetapkan hukum. Disadari pula bahwa suatu tindakan tidak selalu diidentikan dengan tindakan atau perilaku hukum. Untuk itu perlu tanggungjawab/peran pemerintah sekaligus masyarakat. Persoalan muncul apakah perangkat

hukum tentang pengelolaan cendana di daerah telah mengadopsi konsep konservasi sumberdaya alam hayati dalam perangkat hukum di daerah ?

Untuk menjawab pertanyaan tersebut perlu merujuk kepada ketentuan Pasal 1 butir 2 UU Nomor 5 Tahun 1990 tentang KSAHE merumuskan:

Konservasi sumberdaya alam hayati adalah pengelolaan sumberdaya alam hayati yang pemanfaatannya dilakukan secara bijaksana untuk menjamin kesinambungan persediaannya dengan tetap memelihara dan meningkatkan kualitas keanekaragaman dan nilainya.

Rumusan ini menekankan pada aspek pemanfaatan dan pelestarian kualitas sumberdaya alam hayati secara arif dan bijaksana. Secara teoritis ada perbedaan antara pemanfaatan sumberdaya alam hayati dan kelestarian sumberdaya alam hayati. Aspek *pelestarian* mengandung makna menjaga keberadaan sumberdaya alam hayati dan daya dukungnya serta memperhatikan segi-segi budidaya untuk kepentingan di masa mendatang. (Rangkuti, 1986; Wijogo, 1996:9). Dengan demikian agar pemanfaatan dan pelestarian sumberdaya alam mengandung makna positif, pemanfaatan sumberdaya alam selalu dikaitkan dengan "kebijaksanaan" (*wise use*). Pengelolaan sumberdaya alam secara bijaksana meliputi upaya *pemanfaatan, penataan, pemeliharaan, pengawasan, pengendalian, pemulihan dan pengembangan sumberdaya alam*. Untuk itu pemanfaatan dan pelestarian sumberdaya alam hayati dan ekosistemnya yang bertujuan mengusahakan terwujudnya kelestarian sumberdaya alam hayati serta keseimbangan ekosistemnya dapat lebih mendukung kesejahteraan dan mutu kehidupan manusia membutuhkan keikutsertaan masyarakat dan tanggungjawab pemerintah (Pasal 4 Undang-Undang Nomor 5/1990).

Persoalan muncul dalam kaitan dengan peningkatan kesejahteraan dan mutu kehidupan

manusia dalam kaitan dengan pengaturan hukum dan pelaksanaannya sebagaimana dikemukakan dalam World Conservation Strategy (WCS): *...the development of conservation law, like that of environmental law in general, until recently has been some what piecemeal and haphazard-in response to* (Soetikno, 1982: 20 - 21) *needs and, sometime, to emergencies. Consequently, legislation concerning living resources in many countries is marred by gaps, duplication and even conflicts. A still more common and especially serious problem, however is the failure to implement laws and regulations whatever their quality* (Hardjasoemantri, 1993: 47).

Sehubungan dengan konflik sosial, maka sosialisasi hukum menjadi penting dalam rangka meningkatkan kesadaran hukum yang menyangkut pengelolaan SDAH dapat menurunkan konflik-konflik sosial yang berhubungan dengan ketidakadilan sosial yang terkait aspek sosial-ekonomi dalam upaya pelaksanaan hukum yang mengatur pengelolaan dan pelestarian sumberdaya alam hayati karena bertautan pula dengan pola perkembangan penduduk, pola perkembangan ekonomi, penyerapan tenaga kerja, perkembangan struktur ekonomi - kelangkaan sumberdaya alam, pola tata guna tanah dan persepsi masyarakat.

Demikian pula bahwa faktor sosial ekonomi sebagai salah satu komponen lingkungan turut mempengaruhi timbulnya berbagai masalah sosial dalam kaitan dengan pengelolaan SDAH dan perlu keikutsertaan pemerintah dan masyarakat melalui pendekatan hukum yang berkeadilan sosial. Pada konteks ini hukum diartikan sebagai *keseluruhan peraturan yang yang tertulis maupun yang tidak tertulis yang bersifat memaksa untuk kelakuan manusia dalam masyarakat negara yang berorientasi pada dua azas yaitu azas daya guna dan azas keadilan demi kedamaian dan kesejahteraan suatu masyarakat* (Soekanto, 1983; Koeswadji, 1988).

Berdasar pengertian tersebut ada dua gagasan yang menonjol yang dapat didekatkan kepada

persoalan cendana dari segi hukum (*Ius Constitutum* dan *Ius Constituendum*) yakni:

1. *Gagasan Penataan (Orderingsgedachte)*, yaitu suatu gagasan yang berhubungan dengan kehidupan masyarakat dikaitkan dengan pengelolaan sumberdaya alam hayati secara selaras, maka dibutuhkan peraturan hukum agar tercapai kedamaian hidup dan kemakmuran rakyat.
2. *Gagasan Keadilan (Gerechtigheidsgedachte)*, yaitu pengaturan dan pelaksanaan hukumnya harus berorientasi kepada keadilan. Yang dimaksud dengan hal tersebut adalah "*Justisia*" yaitu *memberikan kepada masing-masing sesuatu yang menjadi haknya*.

Sehubungan dengan pengelolaan cendana, maka *keadilan hukum* dapat berwujud sebagai berikut:

- a. *Keadilan kumulatif (Justitia Commutativa)*
Biasanya dihubungkan dengan aspek hukum perdata dalam hal "suatu prestasi atau kontra prestasi atas jasa sebanding dengan balas jasa".
- b. *Keadilan distributif (Justitia Distributiva)*.
Keadilan ini memberikan hak kepada masing-masing individu atau kelompok orang atau negara sesuai kualitas masing-masing.
- c. *Keadilan vindikatif (Justitia Vindicativa)*
Keadilan yang berhubungan dengan penjatuhan sanksi pidana kepada si pelanggar hukum.
- d. *Keadilan Protectiva* yaitu keadilan yang memberikan kepada pengayom yang diperlukan dan menjadi haknya.
- e. *Keadilan hukum (Justitia Legal)* yaitu keadilan yang menuntut ketaatan kepada peraturan perundang-undangan karena adanya ketaatan kepada ketentuan hukum itu dianggap telah menyelenggarakan kesejahteraan umum (Notohamijoyo, 1976).

Akhirnya dapat dikatakan bahwa hukum dapat berlaku efektif dalam arti mencapai tujuan hukum

apabila perangkat hukum itu mengandung aspek keadilan hukum yang bersumber pada azas-azas hukum yang berlaku umum sesuai tertib hukum menyangkut pengelolaan sumberdaya alam hayati (cendana) di NTT dengan menekankan tanggungjawab pemerintah dan keikutsertaan masyarakat.

Aspek Hukum Pengelolaan Cendana di Propinsi NTT

Perspektif historis-kronologis peraturan yang berhubungan dengan sumberdaya alam hayati (cendana) sejak pemerintahan Hindia Belanda hingga Indonesia merdeka.

Sebelum Indonesia merdeka

Masa Portugis dan VOC

Widiyatmika (2000) menyatakan bahwa pada zaman Portugis tahun 1880 penebangan cendana dibagi menjadi 2 bagian yakni untuk kepentingan perdagangan Portugis 2/3 bagian dan untuk Raja setempat 1/3 bagian. Selanjutnya disebutkan Portugis sering menebang cendana di kepulauan Nusa Tenggara Timur secara serampangan bahkan berlebihan. Hal yang sama pula oleh VOC pada abad 18. Dengan demikian ada penolakan dari para Raja terhadap Portugis dan VOC. Diketahui sebelum datang bangsa Eropa dan Timur Tengah di kepulauan Nusa Tenggara masyarakatnya telah memiliki ketentuan adat menyangkut pengelolaan cendana. Ada pula berlaku *Aturan Adat masyarakat adat Timor* yang disebut dengan "*Banu Haumeni*" berupa pelarangan: "*bahwa barangsiapa menebang cendana secara sembarangan, membakar atau merusak, maka akan dihukum dengan hukuman denda seekor kerbau atau kambing*". Denda tersebut sangat tergantung kepada usia tua cendana yang dirusaki. Semakin tua pohon cendana yang dirusaki, maka hukumannya semakin berat. Selain itu ada pula ketentuan adat yang lain bahwa rakyat jelata dilarang berdagang secara langsung dengan para pedagang timur tengah (Cina dan Arab) dan Eropa sebelum raja dan seluruh keluarganya bertemu para pedagang untuk berdagang. Di

samping itu ada pula aturan yang dikeluarkan oleh VOC bahwa *cendana bebas diperdagangkan dengan persyaratan membayar "retribusi" yakni 2/3 dari harga cendana diperuntukkan bagi Pemerintah Hindia Belanda dan 1/3 untuk para Raja*.

Melihat akan ketentuan Hukum Adat Timor, lalu dihubungkan dengan peraturan pada zaman Portugis dan VOC mengenai eksploitasi cendana secara berlebihan, maka dapat disimpulkan bahwa pertentangan antara raja-raja di wilayah ini dalam memperebutkan pemasaran cendana telah berlangsung lama.

Bagi masyarakat yang hidup di zaman itu menjadi korban ketidakadilan Portugis dan VOC maupun para Raja. Bagi para raja saat itu memiliki hak monopoli sama seperti bangsa Portugis dan VOC karena memiliki hak atas tanah ulayat yang di atasnya banyak ditumbuhi pohon cendana hasil tegakan alam. Di samping itu bagi masyarakat, hak milik individu atas tanah belum begitu dikenal seperti sekarang ini. Juga diketahui pula bahwa raja-raja Timor berubah menganut paham individualistik sebagai akibat datangnya bangsa Eropa (Portugis-Belanda) ketika melakukan perdagangan dan penyebaran agama di wilayah ini sehingga terkenal semboyan "Raja kaya dan yang kaya adalah Raja".

Masa Pemerintahan Hindia Belanda

Peraturan di zaman Pemerintahan Hindia Belanda terasa sangat memberatkan masyarakat. Masyarakat harus merawat tumbuhan cendana yang tumbuh di tanah miliknya sendiri. Apabila tumbuhan tersebut mengalami gangguan seperti ditebang, dipotong ranting, dibakar/terbakar, dicuri atau tindakan yang menyebabkan tanaman cendana mati, maka akan dikenai hukuman sebagai berikut:

1. Denda Rp. 10 (mata uang perak) dan penjara maksimal 3 tahun bagi pelanggar yang menyebabkan cendana yang besar mati akibat dibakar.

2. Denda Rp. 10 (mata uang perak) dan penjara 3 tahun bagi barang siapa yang kedapatan melakukan penebangan liar pohon cendana.
3. Denda 1 ringgit (mata uang perak) dan penjara 3 tahun bagi barangsiapa yang kedapatan membakar belukar dan menyebabkan daun-daun cendana gugur dan terbakar.
4. Barangsiapa yang ketahuan mematikan anakan cendana di kebun atau di ladang atau di pekarangan miliknya sendiri, didenda Rp. 5 (mata uang perak) dan penjara 3 tahun.
5. Barangsiapa yang ketahuan melakukan pencurian cendana dikenakan denda Rp. 10 (mata uang perak) dan penjara 3 tahun.
6. Barangsiapa yang kedapatan memotong ranting dengan sengaja sewaktu berkebudu dikenakan denda satu ringgit (mata uang perak) dan penjara 3 bulan (Widiyatmika, 2000 : 38).

Adanya ketentuan hukum tersebut di atas pada prinsipnya bertujuan untuk kepentingan dagang pihak Pemerintah Hindia Belanda karena bernilai ekonomis tinggi di Eropa. Namun ada pula pertimbangan aspek pelestariannya sehingga pada masa sekarang ini masih bisa dieksploitasi cendana hasil tegakan alam, walaupun telah dalam kondisi terganggu termasuk daya dukungnya. Selain itu berlaku pula ketentuan hukum umum yang berfungsi melindungi SDAH Indonesia antara lain:

1. Ordonansi Cagar-Cagar Alam dan Suaka-Suaka Margasatwa 1932 (*Natuurmonumenten en Wildreservatenordonantie 1932*) Staatsblad 1932 Nomor 17.
2. Ordonansi Perlindungan Alam 1941 (*Natuurbeschermingsordonnantie 1941*) Staatblad 1941 nomor 167. Ordonansi ini mencabut *Natuurmonumenten en Wildreservatenordonnantie 1932*. Jika dihubungkan dengan pengaturan cendana di Kepulauan Nusa Tenggara Timur, diduga pada zaman pemerintahan Hindia Belanda pengaturan hukum mengenai sumberdaya alam hayati masih sangat terbatas dan belum berkembang

seperti sekarang ini. Khusus mengenai pengelolaan cendana masih tunduk pada ketentuan hukum OP A 1941, dan wewenang pengelolannya berada pada Pemerintah Hindia Belanda.

Menurut Pasal 1 OPA 1941 dinyatakan "bahwa untuk melindungi kekayaan alam di Hindia Belanda maka Gubernur Jenderal yang berkedudukan di Hindia Belanda dapat menunjukkan suaka-suaka alam (*natuurmonumenten*) dengan membedakan suaka-suaka margasatwa (*natuurparken*) dan cagar-cagar alam (*natuurreservaten*), dengan peraturan-peraturan berikutnya.

Pasal 2 OPA 1941 berbunyi: "...penetapan suaka margasatwa dapat dilakukan terhadap daerah-daerah yang dikuasai pihak ketiga..." guna kepentingan umum dirasa perlu dilindungi dan selanjutnya diusahakan oleh negara. Untuk luar Jawa dan Madura wewenang pengaturannya berada pada *para Residen* atau alat penguasa lainnya yang mempunyai kekuatan hukum dan dikontrol Menteri Pertanian. Jika belum ada Residen maka ditunjuk seorang *Pengurus Setempat*. Berpangkal dari ketentuan hukum di atas terlihat bahwa ada keterlibatan negara terhadap keberadaan sumberdaya alam hayati di Indonesia sebagai aset negara. Oleh karena itu pengelolaan sumberdaya alam hayati Indonesia selalu melibatkan pemerintah termasuk pemerintah pada masa Hindia Belanda. Hal tersebut ditampilkan lebih jauh melalui Pasal 8 OPA yang berbunyi:

"... surat izin ...di daerah-daerah luar Jawa dan Madura dapat diberikan oleh *Residen* secara kolektip kepada penduduk setempat dari wilayah atau kampung tertentu yang ditunjukannya. *Residen* dapat juga memerintahkan kepada seorang penguasa setempat untuk mengeluarkan surat-surat izin perorangan dan dapat mengadakan permufakatan dengan pejabat setempat".

Bagi sumberdaya alam cendana ketika itu sudah dikuasai oleh negara sehingga pengaturan di daerah diserahkan kepada residen dan kontrol

pemerintah melalui aspek hukum perizinan. Sedangkan pelanggaran terhadap pengaturan hukum perizinan ini diancam dengan hukum pidana yang bersifat melindungi ketentuan hukum administrasi di bidang pengelolaan sumberdaya alam hayati.

Masa Indonesia Merdeka

Perda Timor Nomor 4 Tahun 1953 tentang Kayu Cendana

Sebelum terbentuk Propinsi NTT pada tahun 1958, diketahui pada saat itu masih berdiri Propinsi Nusa Tenggara dan Pulau Timor dinyatakan sebagai suatu kabupaten dan memiliki Dewan Perwakilan Daerah Timor (DPRD Timor), telah menetapkan *Peraturan Daerah No. 4 Tahun 1953, tentang Kayu Cendana*.

Menurut ketentuan Pasal 1 ayat (1) Perda Timor tersebut, bahwa "*semua kayu cendana, baik yang masih berupa tumbuhan hidup maupun yang telah mati di dalam Daerah Timor (Kabupaten Timor) dikuasai sepenuhnya oleh Pemerintah Daerah Timor*". Demikian pula menurut penjelasan Pasal 1 Perda Timor No. 4 Tahun 1953 bahwa "*kayu cendana sebagai satu bahan hasil yang berharga bagi penambahan keuangan daerah, sejak dahulu telah menjadi 'milik pemerintah', baik yang ditanam, dipelihara, ataupun yang tumbuh di hutan-hutan*". Dewasa ini cendana masih dirasa perlu jadi satu pancaran pendapatan Daerah. Apa lagi hanya Timor satu-satunya yang menghasilkan cendana. Upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat melalui pengelolaan cendana di Daerah Timor, maka peraturan ini menentukan pembagian hasil pengelolaan kayu cendana sebagai berikut (diatur dalam Pasal 2):

1. *Rakyat* atas jasa pemeliharaan, penebangan dan pengumpulan mendapat 40 sen/kg premi.
2. *Pahtuaf* 20 sen/kg sebagai premi.
3. *Temukung* 15 sen/kg sebagai premi.
4. *Fetor* 7,5 sen/kg sebagai premi.
5. *Kepala Swapraja* 5 sen/kg.

Pada ayat (2) dari Pasal 2 Perda Timor Nomor 4 Tahun 1953 dinyatakan bahwa "bila seorang Kepala Swapraja adalah Fetor, maka Temukung *merangkap kedudukan* Pahtuaf, sehingga ia hanya menerima premi dalam kedudukan selaku Pahtuaf saja". Pada ayat (3) dinyatakan "apabila ada penyimpangan dari ketentuan ayat (1) pasal ini pemerintah daerah dapat merubah angka-angka menurut naik-turunnya harga pasar dengan ketentuan bahwa pada sidang berikut akan dimintakan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Timor".

Selain itu Pasal 4 dinyatakan tataniaga cendana diatur dengan Keputusan Pemerintah Daerah (ayat 1). Sedangkan untuk cinderamata dapat dijual kepada setiap orang 10 kg dengan harga penawaran tertinggi yang dicapai paling akhir 25 % dilakukan pemerintah daerah.

Pada ketentuan Pasal 4 dan 5 "...larangan menebang, merusak, memiliki memperdagangkan, mengangkut kayu cendana tanpa izin diancam hukuman kurungan 3 bulan atau denda setinggi-tingginya Rp. 100,- dan kayu cendana disita untuk pemerintah daerah".

Ketentuan Perda Timor ini menampakan bahwa peran pemerintah terhadap pengelolaan cendana (tataniaga) lebih menonjol. Keterlibatan masyarakat sangat terbatas dan lebih diutamakan pada kelompok masyarakat tertentu yang banyak menguasai tanah-tanah ulayat yang ditumbuhi cendana. Yang secara riil berada dalam pengawasan individu yang juga telah memiliki hak milik atas tanah.

Perda Propinsi NTT Nomor II/PD/1966 Tentang Peraturan Cendana

Daerah Propinsi NTT

Peraturan tentang cendana ini ditetapkan pada tanggal 17 Desember 1966 dan telah mengalami tiga kali perubahan yaitu *pertama*, dirubah dengan Perda Propinsi NTT Nomor 8 Tahun 1968 tentang Perubahan Atas Perda Propinsi

NTT No. 11/PP/1966; *kedua*, dirubah melalui Perda Propinsi NTT Nomor 17 Tahun 1974 tentang Perubahan Atas Pasal 6 dan Pasal 9 Perda Propinsi NTT Nomor 11/PP/1966 tentang Cendana Daerah Propinsi NTT. Perubahan yang *ketiga* dilakukan dengan Perda NTT Nomor 7 Tahun 1980 tentang Perubahan Perda NTT Nomor 11/PP/1966 tentang Peraturan Cendana Daerah Propinsi NTT.

Adapun isi dari Perda Nomor 11/PP/1966 tentang Peraturan Cendana Propinsi NTT sebagai berikut:

1. *Penguasacm*

Pembinaan cendana dilakukan oleh Pemerintah Daerah sedangkan tugas pengurusannya oleh Dinas Kehutanan (Pasal 1).

2. *Pembinaan (konservasi)*

Pembinaan meliputi melindungi, memelihara oleh Dinas Kehutanan Kabupaten [Pasal 2 ayat (1,2)]. Selain itu memberikan pula bimbingan dan bantuan teknis usaha-usaha peremajaan baik buatan maupun alami, pemeliharaan dan perlindungan pohon-pohon cendana kepada orang perorangan atau badan hukum (Pasal 3).

3. *Eksplorasi*

Jumlah tebangan, pemungutan hasil tebangan oleh Dinas Kehutanan Kabupaten dengan terlebih dahulu menginventarisasi pohon cendana layak tebang (Pasal 4, 5).

4. *Pemasaran*

Menurut Pasal 6 bahwa "penebangan dilakukan oleh Dinas Kehutanan Kabupaten". Untuk kepentingan penjualannya dilakukan secara *lelang* (ayat 1). Untuk kepentingan sendiri, paling banyak 10 kg dan boleh dilakukan di bawah tangan (ayat 2). Sedangkan harga penjualan ditetapkan oleh Pemerintah Propinsi/Dinas Kehutanan Propinsi. Sedangkan masyarakat mengikuti harga yang ditetapkan pemerintah. Mengenai pasal ini telah dirubah dengan ketentuan Perda NTT No, 19/1974 bahwa "pemasaran dan harga penjualan cendana dilakukan oleh Gubernur

Kepala Daerah Propinsi NTT". Sedangkan mengenai sanksi juga mengalami perubahan terutama denda uang dari Rp. 10.000 menjadi Rp. 50.000 [Pasal 9 ayat (1)]. Sedangkan untuk denda atas pelanggaran pengrusakan cendana dihukum dengan denda Rp. 25.000 yang sebelumnya sebesar Rp. 5000. Demikian pula dengan melanggar ketentuan wajib menyerahkan surat pas pengangkutan, maka dihukum dengan denda Rp. 500 menjadi Rp. 2500 pada Perda nomor 11/PP/1966.

5. *Pembagian Hasil*

Penjualan Cendana (Pasal 8).

Hasil penjualan kayu cendana, dibagi sebagai berikut:

i. Kayu cendana berasal dari *kawasan hutan negara*:

a. Premi: Pahtuaf/Tobe	3 %
Temukung	2 %
Fetor	1 %
b. Kas Pemerintah Daerah Kabupaten	74 %
c. Kas Pemerintah Propinsi	20 %
Jumlah	100 %

ii. Kayu cendana asal *luar* kawasan hutan negara:

a. Jumlah tanah milik:	
1). Pahtuaf	2 %
2). Temukung	1 %
3). Fetor	1 %
b. Pemilik tanah	50 %
c. Kas Pemerintah Daerah Kabupaten	36 %
d. Kas Pemerintah Propinsi	10%
Jumlah	100%

iii. Di luar tanah milik:

a. Premi: 1). Pahtuaf	3 %
2). Temukung	2 %
3). Fetor	1 %
b. Kas Pemerintah Daerah Kabupaten	74 %
c. Kas Pemerimtah Propinsi	20 %
Jumlah	100 %

6. *Ketentuan Pidana (Pasal 9)*

a. Memotong/menebang pohon cendana, mengangkut, menyimpan atau menyuruh orang lain menyembunyikan kayu cendana

tanpa izin Kepala Dinas Kehutanan Kabupaten maka dihukum kurungan 6 bulan penjara atau denda Rp. 10.000.

b. Merusak pohon cendana yang hidup atau yang mati dihukum kurungan 3 bulan atau denda maksimal Rp. 5000.

c. Tanpa surat pas kayu cendana denda Rp.500.

d. Seluruh kayu cendana hasil pelanggaran disita untuk pemerintah.

Berdasarkan ketentuan hukum pengelolaan cendana peran pemerintah tidak berbeda jauh dengan ketentuan hukum sebelumnya. Demikian pula segi pemasarannya walau Perda tersebut telah tiga kali mengalami perubahan, namun masyarakat umum belum menikmatinya

Perda Propinsi Dati INTT Nomor 16 Tahun 1986 tentang Cendana

Berlakunya ketentuan perda ini pada tanggal 4 Agustus 1986 yang pelaksanaannya melalui Keputusan Gubernur NTT No. 82 Tahun 1996, sekaligus mencabut ketentuan perda yang berlaku sebelumnya. Ketentuan Perda ini mengatur beberapa hal sebagai berikut:

1. Pengurusan dan Penguasaan Cendana.

Pemerintah menguasai cendana dalam bentuk - berada di dalam maupun di luar kawasan hutan negara dalam daerah Propinsi NTT [Pasal 1 ayat (1)]. Sedangkan *penguasaan* cendana oleh Dinas Kehutanan NTT [Pasal 1 ayat (2)]. Hal *pengurusan* yang meliputi penanaman, pemeliharaan, perlindungan, pemungutan hasil, eksploitasi, pengangkutan, penjualan/pemasaran serta pelaksanaannya diatur oleh Pemda NTT [Pasal 1 ayat (3)]. Pengelolaan cendana secara intensif dilaksanakan oleh Swasta dan BUMN (Pasal 3).

2. Pembinaan dan Pemeliharaan Cendana.

Pembinaan dan pemeliharaan cendana oleh Dinas Kehutanan [melindungi dan memelihara penanaman cendana (Pasal 4)]. Bagi masyarakat yang memiliki hak milik atas tanah atau hak menguasai atas tanah yang tumbuh pohon cendana, maka oleh Dinas Kehutanan diberi

bantuan teknis pemeliharaan dan perlindungan serta peremajaannya (Pasal 5).

3. Eksploitasi Cendana.

Produksi dan jatah produksi ditetapkan oleh Gubernur KDH NTT atas dasar hasil inventarisasi dari Dinas Kehutanan (Pasal 6 dan 7).

4. Penjualan Kayu Cendana dan Penyetoran.

Penjualan kayu cendana yang didapat dari hasil eksploitasi, harga penjualan kayu cendana dan biaya eksploitasi ditetapkan lebih lanjut dengan Keputusan Gubernur Kepala Daerah. (Pasal 8 dan 9).

5. Pembagian Hasil Penjualan

Pemda Tingkat II.....50 %.

Pemda Tingkat I.....50 %.

Dana reboisasi dibebankan kepada Pemda Kabupaten (Tingkat II) sebesar 25 % dari 50 % (Pasal 10).

6. Ketentuan Pidana

Pelanggaran berupa menebang, memotong pohon cendana yang hidup atau mati, menyimpan cendana atau menyuruh orang lain menyimpan tanpa izin, mendapat hukuman kurungan 6 bulan penjara atau denda Rp. 50.000. [Pasal 12 ayat (1)]. Merusak pohon cendana, ganjaran hukuman penjara maksimum 3 bulan atau denda sebesar Rp. 25.000. [Pasal 12 ayat (2)].

Peraturan Daerah ini mengalami perubahan pertama kali melalui Perda Nomor 2 Tahun 1996, tanggal 28 Pebruari 1996. Hal ini dilakukan karena Perda pertama tidak memperhitungkan segi budidaya dengan melibatkan pihak masyarakat, swasta /pengusaha maupun perorangan. Sementara diketahui hasil eksploitasi cendana sangat dibutuhkan oleh mereka dan harus seizin pemerintah daerah. Demikian pula hasil kayu cendana ditetapkan Perda NTT sebagai "*dikuasai oleh Pemerintah Daerah*". Secara teoritis mengandung nilai positif dari segi peningkatan taraf hidup masyarakat, dan dari segi ekologi yakni pelestarian sumberdaya alam cendana di habitatnya. Akan tetapi pada tingkat pelaksanaan

peraturan daerah itu selalu diterjemahkan secara keliru oleh pihak-pihak yang ada di sekitar pengelolaan cendana karena nilai ekonomisnya. Selain itu kontrol terhadap penetapan harga oleh Gubernur KDH melalui persetujuan DPRD Propinsi NTT, tetapi tidak sampai kepada tingkat pelaksanaannya. Dari segi teoritis nampak ketidakadilan hukum dalam pengaturannya dengan mengesampingkan masyarakat yang hidup di sekitar kawasan cendana. Jika meneropong berbagai ketentuan hukum tentang pengelolaan lingkungan di Indonesia, terdapat penetapan perlunya peranserta masyarakat dalam pengelolaan lingkungan hidup.

Selanjutnya Perda Nomor 2 Tahun 1999 tertanggal 26 Maret 1999 mencabut Perda Nomor 16 Tahun 1986 dan Perda perubahannya yang menyerahkan kepengurusan cendana kepada Pemda Kabupaten karena ketentuan hukum yang lebih tinggi menghendaki kepengurusan kehutanan diserahkan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten. Walau Perda Propinsi NTT yang mengatur tentang cendana telah dicabut akan tetapi saat ini masih berlaku Instruksi Gubernur NTT Nomor 12 Tahun 1997 tentang larangan penebangan cendana sejak tahun 1997 - 2003.

Ketentuan hukum ini berdampak negatif terhadap masyarakat karena hak untuk menikmati hasil cendana untuk peningkatan taraf hidup masyarakat menjadi terhalang. Sedangkan bagi ekosistem cendana berdampak positif sekaligus negatif karena perilaku negatif masyarakat yang lebih mengejar keuntungan semata.

Perilaku Hukum Masyarakat NTT Dikaitkan Dengan Cendana

Setiap kebijaksanaan yang berkenaan dengan pengelolaan cendana yang diberikan muatan hukum sering menimbulkan dampak positif maupun negatif terhadap perilaku masyarakat NTT sehubungan dengan pemanfaatan hasil-hasil cendana sebagai berikut:

Penebangan pohon cendana tanpa izin Pemerintah.

Tindakan ini dilakukan masyarakat karena masyarakat menganggap termasuk yang berlaku dalam hukum adat "Banu Haumeni", masyarakat berhak atas segala tumbuhan dan binatang yang hidup di atasnya. Dengan demikian 83% tanah yang dikuasai masyarakat yang di atasnya banyak tumbuh pohon cendana (anakan, remaja, dan dewasa) menjadi hak milik masyarakat. Oleh masyarakat dianggap tidak perlu mendapat izin dari pihak manapun. Akan tetapi pada sisi lain masyarakat selalu diperhadapkan dengan pilihan ancaman hukum pidana berupa pencurian cendana, penadahan kayu cendana hasil tebang tanpa izin (ilegal) dan sebagainya. Akibatnya tindakan masyarakat berusaha untuk mematikan tumbuhan cendana yang ditemukan hidup secara liar di atas tanahnya yang belum layak produksi. Sedangkan yang sudah layak produksi ditebang dan disembunyikan untuk perdagangan gelap dengan pihak non-pemerintah.

Perdagangan Gelap Kayu Cendana

Perdagangan gelap kayu cendana yang dilakukan masyarakat terkait erat dengan rendahnya penetapan harga kayu cendana yang ditetapkan pemerintah daerah. Saat ini masyarakat lebih menghendaki perdagangan kayu cendana miliknya secara langsung dengan pembeli dan tidak harus selalu berdagang dengan pemerintah daerah (monopoli pemerintah). Mereka menghendaki perdagangan kayu cendana dengan pihak manapun tidak boleh dibatasi. Di lain pihak, lihatlah Perda Timor No. 4 Tahun 1953 Pasal 1, Perda NTT No. 2 Tahun 1996 dan Perda NTT No. 97/1974 merubah Pasal 6 dan 9 Perda NTT No. 11/PD/1966, yang menyatakan bahwa [Pasal 6 (1)] penjualan kayu cendana dilakukan oleh Gubernur Kepala Daerah Tingkat I NTT dan diselenggarakan sebagai berikut:

- a. untuk keperluan perdagangan diselenggarakan secara lelang.
- b. untuk keperluan industri dilakukan secara penjualan langsung.
- c. untuk keperluan sendiri dilakukan secara langsung.

Berlakunya Perda Nomor 16 Tahun 1986 tetap masih monopoli Pemerintah Daerah dan teknis penyelenggaraannya ditetapkan dengan Keputusan Gubernur Kepala Daerah (Pasal 4 a, Perda NTT No. 2 Tahun 1996). Kondisi ini semakin diperparah dengan keluarnya Instruksi Gubernur Nomor 12 Tahun 1997, tentang larangan penebangan pohon cendana.

Berdasarkan pengamatan, perdagangan cendana hasil tebangan baru masih berlangsung di kalangan masyarakat. Demikian pula perdagangan cendana secara sembunyi-sembunyi antara masyarakat dengan pengusaha cendana (Berita Pos Kupang, Pebruari-Mei 2000). Hal ini dipicu oleh tawaran pengusaha cendana yang sanggup membeli Rp. 15.000 sampai Rp. 25.000 per kg. Sedangkan harga penetapan pemerintah (Rp.7.000/kg) jelas jauh di bawah harga penawaran pengusaha.

Penegakan Hukum yang Lemah

Berdasarkan pengamatan dan beberapa hasil penelitian oleh Perguruan Tinggi diketahui bahwa pelanggaran yang berhubungan dengan kayu cendana di NTT, sering yang tertangkap hanya masyarakat kecil dengan hukuman pencurian dan penadahan cendana. Pada hal berdasarkan laporan masyarakat bahwa ada pula keterlibatan oknum yang berada di bidang pemerintahan, pengusaha dan penegak hukum serta anggota ABRI dalam perdagangan gelap maupun penadahan kayu cendana tanpa izin yang sah dari Pemerintah Daerah. Hal ini dapat terjadi diduga karena beberapa alasan, yakni:

- a. Campur tangan pemerintah yang tanpa kontrol langsung secara teknis dari masyarakat.
- b. Sifat menyelidiki atas suatu perbuatan apakah merupakan pelanggaran hukum atau tidak, diselidiki secara tertutup oleh penegak hukum.

- c. Sesama aparat hukum maupun pihak pemerintah memiliki sikap yang tidak sungguh-sungguh menegakan hukum mengenai perlindungan hukum bagi SDAH (cendana), dan selalu berusaha untuk menyatakan bahwa pelanggaran pengurusan cendana hanya kesalahan prosedural hukum semata. Pada hal secara yuridis diketahui bahwa perbaikan kesalahan administrasi tidak menghilangkan suatu perbuatan melawan hukum. Contoh kasus serbuk cendana milik CV Horas pada bulan Mei 2000. Singkatnya kejahatan KKN tidak selalu diselesaikan secara yuridis dan transparan kalau telah berhubungan dengan para birokrat di daerah.

Perilaku masyarakat dihubungkan -dengan penanaman pohon cendana

Masyarakat NTT yang tinggal di sekitar kawasan tumbuh cendana tidak mengenai konsep menanam cendana. Hal tersebut terlihat dari tampilan beberapa peraturan daerah tentang cendana yang pernah berlaku di NTT. Penanaman cendana sering dilakukan pihak Dinas Kehutanan dan kepada masyarakat diberikan bimbingan teknis sebagaimana yang diatur dalam bab-bab Perda tentang bimbingan dan pemeliharaan cendana (Perda Timor No. 4 /1953, Perda NTT No. 11/DP/1966 dan Perda NTT No. 16/1986). Keterlibatan masyarakat terlihat sejak tahun 1974, dengan adanya program reboisasi cendana yang efektif melibatkan seluruh masyarakat pada tahun 1980-an. Hal tersebut berkaitan dengan pemikiran masyarakat bahwa cendana tidak bisa ditanam oleh manusia, dan akan lebih berhasil bila adanya keterlibatan burung-burung dengan cara memakan buah cendana yang telah matang (proses alami). Berdasarkan hasil penelitian, dikatakan pula bahwa tingkat keberhasilan budidaya/reboisasi cendana masih rendah (kurang berhasil) karena ketidakmampuan masyarakat dan karakteristik hidup cendana itu sendiri yang rentan terhadap perlakuan pengelolaan/peliharannya yang tidak tepat. Jadi pada umumnya cendana yang hidup di lahan milik masyarakat merupakan hasil penyebaran secara

alamiah (vegetatif dan generatif di luar campuran masyarakat).

Kedudukan dan arti cendana dulu dan kini tersirat dalam ungkapan (Ataupah, 1992) "sekarang ini fenomena yang dimunculkan masyarakat bahwa cendana merupakan "tumbuhan bermasalah" yang dahulunya selalu dianggap oleh leluhur orang Timor sebagai "Putri Rumah" yang selalu melindungi seluruh anggota keluarga dengan memancarkan aroma wanginya. Sedangkan bagi generasi penerusnya nilai ini tidak lagi mengikat mereka karena ada perubahan cara pandang terhadap pengelolaan cendana di daerah sehubungan dengan perubahan zaman".

Penutup

1. Pengaturan hukum cendana yang menempatkan pemerintah sebagai penanggungjawab penyelenggaraan pengelolaan cendana di NTT belum mengadopsi azas-azas hukum umum pengelolaan sumberdaya alam hayati yang berlaku di Indonesia pada tingkatan hukum di daerah bahkan telah menimbulkan monopoli perdagangan cendana yang dimiliki masyarakat maupun yang dikuasai pemerintah daerah. Untuk itu perlu pengaturan hukum mengenai pengelolaan cendana yang berazaskan prinsip-prinsip hukum umum yang berlaku di Indonesia, khususnya dalam pengelolaan SDAH dengan memperhatikan hak milik masyarakat dalam pelaksanaan hukumnya.
2. Adanya pengaturan hukum yang memberikan hak mengelola cendana kepada pemerintah daerah telah memunculkan berbagai bentuk perilaku menyimpang yang lebih merugikan cendana dan habitatnya di NTT. Oleh karenanya dalam pembentukan hukum di daerah perlu mempertimbangkan keadilan dan melakukan pendekatan penyuluhan hukum atau sosialisasi hukum lingkungan dan peraturan lingkungan lainnya perlu segera disosialisasikan kepada seluruh masyarakat NTT.

Daftar Pustaka

- Ataupah H. 1992.** Ekologi Persebaran Penduduk Dan Pengelompokan Orang Meto di Timor Barat. *Disertasi*, Universitas Indonesia, Jakarta.
- Drupsteen and Woltgents, 1992.** *Pengantar Hukum Lingkungan*, Kerjasama Indonesia-Belanda, Unair, Surabaya.
- Gany AR. 2000.** Pembangunan Indonesia Baru dari Perspektif Kemandirian Lokal. *Makalah Dipresentasikan pada "Pra Konferensi Nasional I Membangun Indonesia Baru"*, tanggal 18 Januari 2000 di Kupang.
- Holmes OW, 1923.** *The Common Law*. Little Brown, Boston, Forty-Sixth Printing.
- Hamzah Z, 1976.** Sifat Silvika dan Silvikultur Cendana (*Santalum album* L.) di Pulau Timor. *Laporan penelitian*. Lembaga Penelitian Hutan, Bogor.
- Hardjosoemantri K, 1993.** *Hukum Perlindungan Lingkungan: Konservasi Sumberdaya Alam Hayati dan Ekosistemnya*. Gadjahmada University, Yogyakarta.
- Koeswadji HH. 1988.** Transplantasi Ginjal dan Donor Jenazah Dipandang dari Segi Hukum dan Peraturan Perundang-Undangan. *Makalah*, Unair, Surabaya.
- Noach MA, 1984.** *Letak Geografis Pulau Timor dan Peranannya terhadap Pembentukan Sejarah Indonesia*. Pidato Dies Natalis Universitas Nusa Cendana, Kupang.
- Notonegoro. 1976.** Ideal Tipus Sarjana Hukum. *Majalah Fakultas Hukum Undip No. 2 Thn ke V*.
- Nome dan Soemardjono, 1998.** *The Legal Status of Rights Over Lands Owned by Former Feter in Former Swapraja of West Timor Nusa Tenggara Timor Under Act Number 5 of 1960*. Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Pickel D, 1995.** *East of Bali from Lombok to Timor*. Repiplus, 2nd Edition.
- Pua Upa DM. 1991.** Pengaruh Faktor Sosial Ekonomi Masyarakat terhadap Pengelolaan Kayu Cendana di Propinsi Nusa Tenggara Timur. *Thesis*. Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin, Ujung Pandang.
- Parlindungan AP. 1991.** Beberapa Konsep tentang Hak-Hak Atas Tanah. *Jurnal Analisis CSIS Thn XX No. 2*.

Rangkuti SS. 1986. Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan dalam Proses Pembangunan Hukum Nasional Indonesia. *Disertasi*. Fakultas Pascasaraja Unair, Surabaya.

Saleh W, 1985. *Hak Anda Atas Tanah*. Ghalia Inonesia, Jakarta.

Soekanto S, 1983. *Sosiologi, Suatu Pengantar*. Radjawali, Jakarta.

Widiyatmika M, 2000. *Cendana dan Dinamika Masyarakat Nusa Tenggara Timur*, Kerjasama Undana dengan Arsip Nasional Wilayah Propinsi Nusa Tenggara Timur, Kupang.

Wijoyo S. 1996. Hukum Konservasi Sumberdaya Alam (Nature Conservation Law). *Makalah*. Universitas Airlangga, Surabaya.