

**FENOMENA “RENT SEEKING” DI DAERAH:
Kasus Tata Niaga Kayu Cendana***

Syarif Hidayat

Abstract

Local elite, as the case of handling of saddle-wood business shows, are more prone to rent seeking practice. The failure to draw a clear boundary between public and private interest has on the one hand allow them to optimize their personal gain through rule of the game they have set up and implemented.

Kata-kata kunci: *ketimpangan ekonomi; rent seeking; tata niaga kayu cendana; politik lokal; hubungan penguasa-pengusaha*

Pendahuluan

Tulisan ini mencoba untuk menganalisa secara kritis aspek ekonomi politik dari masalah ketimpangan ekonomi di daerah. Untuk kepentingan pembatasan ruang lingkup analisis, maka substansi pembahasan akan lebih difokuskan pada mengkaji dan menjelaskan seberapa jauh praktek *rent seeking*, atau dalam istilah populer saat ini disebut *KKN*, di tingkat lokal (daerah) telah ikut mempengaruhi terciptanya ketimpangan ekonomi. Dengan fokus perhatian seperti ini, kiranya tidak dapat dihindari bila kemudian elemen utama dari diskusi

* Makalah ini disampaikan pada Seminar Internasional Kedua – Dinamika Politik Lokal di Indonesia: “Politik Pemberdayaan, yang diselenggarakan Yayasan PERCIK dan Riau Mandiri, Pekanbaru 13 – 16 Agustus 2001

Syarif Hidayat adalah Peneliti pada Pusat Penelitian Ekonomi (P2E), Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI). Menyelesaikan Program Ph.D. dalam Bidang Politik Pemerintahan Daerah, di *Department of Asian Studies, Flinders University, South Australia* (Oktober 1999).

pada makalah ini akan lebih banyak membicarakan konflik antara pencapaian kepentingan publik dan kepentingan individu elit lokal, serta pola interaksi yang terjadi, baik *inter* elit lokal, maupun *antar* elit lokal dan aktor tertentu dari kalangan masyarakat, utamanya para pengusaha.

Untuk mendapatkan gambaran secara lebih spesifik tentang praktek *rent seeking* di daerah, maka pada diskusi selanjutnya akan disajikan sebuah kasus yang telah ditelusuri dan dicermati secara mendalam ketika penulis melakukan penelitian lapangan di Propinsi Nusa Tenggara Timur (NTT), yakni kasus "Pengaturan Tata Niaga Kayu Cendana". Dipilihnya kasus ini di antara kasus-kasus yang lain, didasarkan atas beberapa pertimbangan. *Pertama*, seperti diketahui bahwa secara historis, Kayu Cendana merupakan salah satu "komoditi unggulan" daerah NTT. Oleh karenanya mengangkat isu Kayu Cendana sebagai objek analisa menjadi sangat penting, karena keberadaannya tidak saja telah menjadi "simbol" keunggulan propinsi NTT, tetapi juga telah turut mempengaruhi kehidupan ekonomi masyarakat setempat. *Kedua*, dari sisi kepentingan analisis, kasus Tata Niaga Kayu Cendana, diyakini dapat menjelaskan secara lebih komprehensif tentang fenomena *rent seeking* di NTT. Ini utamanya karena kasus Tata Niaga Kayu Cendana, tidak saja melibatkan para birokrat dan politisi daerah yang berada pada tataran "papan atas", tetapi juga melibatkan para pejabat daerah yang berada pada "papan bawah". Lebih jauh, dalam beberapa hal, kasus ini juga melibatkan para aparat keamanan, terutama dari jajaran TNI Angkatan Darat, dan Kepolisian.

Perlu dikemukakan di sini bahwa penulis sangat menyadari, adalah suatu simplifikasi bila membangun sebuah preposisi tentang realitas *rent seeking* di NTT dengan hanya berlandaskan sebuah studi kasus. Untuk mampu membangun kesimpulan tentang hal ini, tentunya dibutuhkan studi yang lebih besar, dengan meneliti lebih banyak lagi kasus-kasus yang relevan. Apa yang mungkin dapat dijelaskan oleh Kasus Tata Niaga Kayu Cendana, tidak lebih, hanya sebuah *percikan kecil* dari realitas praktek *rent seeking* yang ada.

Sistematika pembahasan kasus kayu cendana itu sendiri, akan dimulai dengan sebuah diskripsi singkat tentang latar belakang

kebijaksanaan pengaturan tata niaga kayu cendana. Pada sub bagian ini, akan dijelaskan secara umum faktor-faktor yang telah mendorong Pemerintah Daerah (PEMDA)-NTT sehingga melakukan intervensi dalam pengaturan tata niaga kayu cendana; dan kronologis kebijakan yang telah diambil. Selanjutnya, analisa akan lebih difokuskan pada menjelaskan secara kritis karakteristik dan praktek *rent-seeking* itu sendiri. Pada sub bagian ini akan dibahas, antara lain: konflik kepentingan antara publik dan individu elit lokal, pola interaksi antara penguasa dan pengusaha, dan langkah-langkah penyelesaian yang telah diambil oleh Pemda. Akhirnya, pada penghujung makalah ini, akan dilakukan sebuah generalisasi atas apa yang dapat dijelaskan oleh kasus Tata Niaga Kayu Cendana tentang Realitas *rent-seeking* di NTT, dan kaitannya dengan masalah ketimpangan ekonomi. Namun demikian, sebelum diskusi memasuki substansi utama seperti dikemukakan di atas, barangkali ada baiknya bila terlebih dahulu dilakukan ulasan teoritis tentang bagaimana perspektif ekonomi politik menjelaskan fenomena "Rent Seeking" itu sendiri.

Fenomena "Rent Seeking" dalam Perspektif Ekonomi Politik

Mencermati secara mendalam aspek ekonomi-politik dari pembangunan ekonomi menjadi sangat esensial karena seperti dikemukakan oleh Grindle (1989), salah satu faktor penyebab dari kegagalan para analis dalam memahami proses pembangunan di negara-negara sedang berkembang pada paruh-awal tahun 1980-an adalah karena mereka cenderung memberi arti kecil terhadap peran dimensi politik dari pembangunan ekonomi. Para ekonom pada khususnya, tegas Grindle, selalu merekomendasi perlu adanya *structural adjustment*, liberalisasi, privatisasi dan desentralisasi, sebagai unsur penting dari strategi pembangunan. Namun, mereka kemudian kecewa karena terbukti banyak negara sedang berkembang ternyata menolak atau tidak melakukannya, kendati di bawah tekanan institusional, seperti IMF misalnya.

Fenomena ini, tulis Grindle (1989), telah menjadi pelajaran berharga bagi para analis untuk tidak menganggap kecil aspek ekonomi politik dari pembangunan (*the political economic of development*).

Pengalaman negara-negara sedang berkembang membuktikan, para politisi dan birokrat, yang menurut konsep *benign state*, selalu dimotivasi oleh keinginan untuk berbuat terbaik bagi bangsa dan negara, ternyata juga merupakan bagian dari *self-seeking interest group* dan *self-serving leaders* (Grindle, 1989:6).

Ilustrasi di atas, sekali lagi, menegaskan betapa pentingnya perspektif ekonomi politik (sebagai alat analisa) dalam memahami akar persoalan pembangunan yang membelit sebahagian besar negara-negara sedang berkembang. Utamanya dalam menjelaskan perilaku para penyelenggara pemerintah, baik pusat maupun di daerah, dalam mengimplementasikan kebijaksanaan pembangunan ekonomi. Preposisi seperti ini, sebenarnya, bukan merupakan sesuatu yang baru, karena Bate (1981) secara tegas telah mengatakan:

To have a better understanding about the nature of government in developing countries, scholars should pay more attention to the capacity for autonomous choices on the part of local actors, both public and private, and give greater weight to the importance of these choices in sharpening the impact of external environments upon the structure of local societies (1981:8).

Bila memang benar demikian, pertanyaannya sekarang adalah: sejauh mana relevansi dari perspektif ekonomi politik untuk diadopsi sebagai alat bantu analisa dalam menjelaskan interkorelasi antara *praktek "rent-seeking"* dan *ketimpangan ekonomi di daerah*, yang telah diangkat sebagai tema utama pada makalah ini. Dengan asumsi dasar bahwa karakteristik dari sistem politik di Indonesia lebih bersifat sentralistik, barangkali *Neo-classical Political Economy perspective* akan lebih relevan dijadikan sebagai alat bantu analisa dalam mengupas tema utama di atas.

Seperti telah dikemukakan oleh Grindle (1989), kendati terdapat perbedaan pendekatan di kalangan para akademisi dalam mengaplikasikan perspektif ekonomi politik neo-klasik guna memahami dan menjelaskan berbagai persoalan ekonomi dan politik di negara-negara berkembang, pada prinsipnya mereka memiliki kesamaan dalam asumsi dasar. Secara singkat, asumsi yang dimaksud

menyebutkan setiap individu, tidak dapat dihindari, akan selalu dimotivasi oleh keinginan untuk mengakumulasi sumberdaya sebanyak mungkin. Asumsi ini kemudian telah diadopsi dan diaplikasikan dengan konsekwensi yang sama untuk memahami dan menjelaskan perilaku politik dari para birokrat, politisi, masyarakat, dan bahkan negara itu sendiri (Grindle, 1989:19). Grindle (1977:27) mengatakan bahwa dalam upaya untuk mewujudkan pencapaian berbagai tujuan individu, maka para birokrat cenderung memaksimalkan sumber daya yang dimiliki sebagai alat negosiasi untuk mendapatkan sumberdaya yang dikontrol oleh pihak lain. Sumberdaya birokrasi yang dimaksud dapat dibedakan dalam 2 (dua) kategori utama, yaitu: sumber daya langsung, (misalnya, uang, informasi, dan otoritas yang dimiliki oleh para birokrat), dan sumber daya tidak langsung (yakni barang dan jasa yang dapat dimanipulasi untuk mendapatkan sumber daya dari pihak lain). Demikian juga halnya ketika asumsi dasar diaplikasikan untuk memahami dan menjelaskan perilaku politisi, maka para pendukung perspektif ekonomi politik telah membangun sebuah postulat yang menyebutkan:

Politicians are rational and self-seeking as voters (society). Their self-interest, however, is expressed as the desire to maximise their hold on power. Power is thus the end sought by politically rational officials. They will therefore be motivated to use government resources to reward those who support their hold on power and, at time, to punish those who seek to unset them (Ames, 1987; Bate 1981).

Dengan merujuk pada beberapa postulat di atas, maka pertanyaan yang kemudian muncul sekarang adalah: apakah praktek-praktek *rent-seeking* dan *power seeking politician* tersebut juga telah ikut mewarnai dinamika pengambilan dan pelaksanaan kebijaksanaan ekonomi di tingkat daerah yang pada akhirnya mendudukkan pencapaian kepentingan individu elit lokal di atas kepentingan publik? Jawaban atas pertanyaan ini akan semakin jelas dengan mengikuti secara seksama pembahasan tentang hasil studi kasus *Pengaturan Tata Niaga Kayu Cendana di NTT* berikut.

Latar Belakang Pengaturan Tata Niaga Kayu Cendana

Kenyataan bahwa kayu cendana, *santalum album limi*, telah menjadi "simbol" keunggulan propinsi NTT, kiranya sulit untuk dipungkiri. Ini karena secara alamiah kayu cendana relatif hanya dapat tumbuh dan berkembang di NTT, dengan populasi terbanyak di Pulau Timor. Pohon Cendana juga tumbuh di beberapa pulau lainnya, seperti Flores, Sumba, Alor, dan Solor, tetapi dalam jumlah yang sangat terbatas (Banoet, 2000:1).

Ketenaran NTT sebagai daerah penghasil Kayu Cendana, sebenarnya bukan suatu hal yang baru. Konon, seperti dituturkan oleh salah seorang narasumber¹, sebelum masa kolonial para pedagang Portugal yang mencari rempah-rempah di kepulauan Maluku, sudah mulai singgah di NTT untuk membeli Kayu Cendana. Pada masa penjajahan Belanda, tata niaga kayu cendana kemudian dimonopoli oleh VOC. Dalam melakukan kegiatannya VOC bekerjasama dengan para penduduk "Timur Asing" (etnis Cina) yang berperan sebagai pedagang pengumpul. Ketika Indonesia merdeka, tradisi VOC dalam memonopoli tata niaga kayu cendana ini, rupanya masih diteruskan oleh pemerintah republik. Herman H. Banoet (2000: 1), menjelaskan bahwa pada kurun waktu 1950 sampai dengan 1966, kayu cendana yang dikumpulkan oleh rakyat harus diserahkan oleh Pemda NTT melalui petugas Dinas Kehutanan di setiap ibukota Swapraja (Kecamatan). Kayu cendana yang telah dikumpulkan ini kemudian diserahkan kepada Pemerintah Propinsi di Kupang, untuk diekspor ke Hongkong dan di "Atnar Pulau-kan" ke Jawa dan Bali.

Pada periode pemerintahan Orde Baru, langkah pertama yang dilakukan oleh Pemerintah Propinsi/Daerah Tingkat I NTT untuk mengatur tata niaga kayu dituangkan dalam Peraturan Daerah (Perda) nomor 11 tahun 1966. Secara umum Perda no. 11 tahun 1966 ini berisikan ketentuan tentang hak Pemerintah Daerah/Propinsi/Dati I NTT dalam hal penguasaan dan pengaturan tata niaga kayu cendana. Pada perkembangan berikutnya, Perda no. 11 tahun 1966 kemudian telah mengalami beberapa kali penyempurnaan, antara lain melalui

¹ Wawancara dengan MD, pada tanggal 27 Juli 2001

Peraturan Daerah Propinsi Nusa Tenggara Timur nomor 8 tahun 1968, nomor 17 tahun 1974, dan Peraturan Daerah Propinsi Nusa Tenggara Timur nomor 7 tahun 1980².

Upaya pemerintah Propinsi/Dati I NTT dalam merevisi peraturan tentang pengusahaan kayu cendana rupanya terus bergulir. Pada tahun 1986, Pemda kembali mengeluarkan sebuah Perda, yakni perda Nomor 16 tahun 1986, yang tidak saja mengatur tentang hak monopoli Pemda dalam tata niaga kayu cendana, tetapi juga menegaskan hak pemda dalam budidaya kayu cendana itu sendiri. Untuk lebih jelasnya, pada pasal 2 (1) disebutkan: *Pemerintah Daerah Tingkat I menguasai semua cendana, baik yang berupa tumbuhan hidup ataupun mati, maupun potongan, kepingan, akar yang belum diolah yang berada di Kawasan Hutan Negara, maupun di luar Kawasan Hutan Negara dalam Daerah Propinsi Nusa Tenggara Timur*. Selanjutnya, pada pasal 4 (2), disebutkan: *Dinas Kehutanan melaksanakan penanaman cendana dalam kawasan Hutan Negara*.

Dengan menyimak secara seksama kalimat per kalimat pada rangkaian ketentuan yang tertuang pada pasal 2 dan Pasal 3 di atas, kiranya cukup jelas betapa pemerintah Propinsi/Dati I NTT telah berupaya semaksimal mungkin untuk mendudukkan diri sebagai "penguasa tunggal" tidak saja dalam arti politis, tetapi juga dalam mengatur budidaya dan tata niaga kayu cendana. Pemda, dalam hal ini tidak saja menguasai pohon cendananya yang masih hidup, ataupun yang sudah mati, tetapi sampai pada menguasai potongan, kepingan, dan akar kayu cendana yang belum diolah.

Mekanisme penjualan dan bagi hasil pendapatan kayu cendana itu sendiri diatur pada pasal 8,9 dan 10 Perda no. 16 Tahun 1986. Sesuai dengan ketentuan yang dituangkan pada pasal 8, penjualan kayu cendana harus berdasarkan pada hasil eksploitasi yang telah dilakukan oleh Pemda. Sementara, harga jual dan eksploitasi kayu cendana ditetapkan berdasarkan keputusan Gubernur Kepala Daerah. Selanjutnya, pada pasal 9 disebutkan: "pendapatan yang diperoleh dari

² Informasi lebih spesifik tentang hal ini, dapat dilihat pada Mukadimah Perda Propinsi Daerah Tingkat I Nusa Tenggara Timur, Nomor 16 tahun 1986.

hasil penjualan kayu cendana menjadi hak Pemerintah Daerah Tingkat I, dan disetor seluruhnya ke Kas Daerah Propinsi/Daerah Tingkat I NTT”.

Bagaimana halnya dengan bagian pendapatan untuk Daerah Tingkat II? Sesuai dengan ketentuan pasal 10 perda No. 11 tahun 1986, disebutkan bahwa 50% dari total penerimaan Pemerintah Propinsi/Daerah Tingkat I dari hasil penjualan kayu cendana tersebut (setelah dikurangi biaya eksploitasi) harus diserahkan kepada Pemerintah Daerah Tingkat II. Selanjutnya pemerintah daerah Tingkat II diwajibkan untuk menyisihkan 25% dari total penerimaan yang diperoleh guna biaya pembinaan, penanaman kembali, dan pemeliharaan kayu cendana di daerah masing-masing.

Perlu dikemukakan di sini bahwa Perda No. 16 tahun 1986 juga dilengkapi dengan pasal-pasal yang mengatur tentang sanksi hukum bagi individu maupun lembaga yang melanggar ketentuan yang telah dibuat. Pada pasal 12 (1) misalnya, disebutkan:

[Akan dikenakan] hukuman kurungan selama-lamanya 6 (enam) bulan, atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 50.000,- (lima puluh ribu rupiah) [bagi]: (a). Barang siapa memotong, menebang pohon cendana yang hidup maupun yang mati atau menggali akar cendana baik di dalam maupun di luar kawasan hutan negara tanpa izin Dinas Kehutanan; (b) Barang siapa menyimpan atau menyuruh menyimpan dalam rumah atau di tempat lain, kayu cendana yang cara mendapatkannya tidak dapat ditunjuk asal-usulnya yang sah; (c). Barang siapa mengangkut tanpa dapat menunjukkan surat keterangan yang sah.

Lebih jauh, dalam Pasal 12 (2), disebutkan:

Dihukum dengan hukuman kurungan selama-lamanya 3 (tiga) bulan, atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 25.000,- (dua puluh lima ribu rupiah) bagi barang siapa dengan sengaja merusak pohon cendana baik berupa tumbuhan hidup maupun tumbuhan mati dalam maupun luar kawasan hutan negara.

Secara keseluruhan, bila disimak dan dicermati rangkaian ketentuan yang tertuang pada Perda No. 11 tahun 1986, maka akan diketahui bahwa pohon kayu cendana yang menjadi objek pengaturan adalah termasuk pohon kayu cendana yang tumbuh di lahan milik perorangan, atau bahkan yang tumbuh di pekarangan rumah penduduk. Hal ini terbukti, misalnya saja, dari adanya pernyataan pada beberapa pasal yang selalu diakhiri oleh kalimat: *pohon cendana yang tumbuh di kawasan hutan negara maupun di luar kawasan hutan negara*. Dengan dasar pemahaman seperti ini, seyogyanya dapat dimengerti bila fakta juga menunjukkan bahwa Perda No. 11 tahun 1986 tidak mengatur secara jelas status kepemilikan individu atas pohon kayu cendana. Kalaupun pasal 3 mengatur pengelolaan cendana oleh pihak non-pemerintah, yang dimaksud lebih pada pihak swasta dan badan usaha milik negara (BUMN).

Diabaikannya status hak milik perorangan atas pohon kayu cendana tersebut, tidak dapat dihindari telah memiliki implikasi yang tidak menguntungkan bagi masyarakat. Pengertian tidak menguntungkan di sini dapat berarti secara ekonomis maupun non-ekonomis. Secara ekonomis masyarakat relatif tidak diuntungkan karena tidak mendapat bagian pendapatan dari hasil penjualan kayu cendana. Sedangkan secara non-ekonomis masyarakat diancam sanksi pidana bila tidak memelihara dan mengawasi pohon kayu cendana, khususnya yang tumbuh di luar kawasan hutan negara, termasuk di dalamnya yang tumbuh di halaman rumah penduduk. Pada konteks inilah kita sampai pada akar persoalan tentang mengapa sebahagian besar masyarakat di Pulau Timor, pada khususnya telah mengartikulasi keberadaan kayu cendana sebagai **Kayu Perkara** (*Hau Lasi*), dan **Kayu Pemerintah** (*Hau Plenat*)³.

Disebut sebagai *Hau Lasi* (kayu perkara), karena bila penduduk tidak memelihara pohon kayu cendana yang tumbuh di lahan mereka,

³ Lihat, Herman H. Banoet (2000), *Peran Cendana dalam Perekonomian NTT. Dulu dan Kini*, Makalah yang dipresentasikan pada seminar khusus kajan terhadap budidaya Cendana untuk meningkatkan peranannya sebagai komoditi utama perekonomian Propinsi Nusa Tenggara Timur menuju Otonomisasi, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, Jakarta: 26 Juni 2000

dan karena perbuatan tersebut mengakibatkan pohon kayu cendana rusak, atau bahkan mati, maka penduduk yang bersangkutan langsung ditangkap oleh aparat keamanan dan dipenjarakan tanpa pembelaan diri. Atas dasar kenyataan inilah maka penduduk, khususnya di Pulau Timor, telah menyebut cendana sebagai kayu yang membawa masalah dan perkara bagi hidup dan keluarga mereka (Banoet, 2000: 2). Kayu cendana juga mendapat julukan sebagai *Hau Plenat* (kayu pemerintah) ini utamanya karena sampai sejauh ini pengusaha kayu cendana dimonopoli oleh pemerintah daerah.

Resonansi dari rasa ketidakpuasan masyarakat terhadap Pemda sebagai akibat dari berbagai pengaturan tentang kayu cendana tersebut, rupanya semakin hari semakin menggema, dan tensi dari rasa ketidakpuasan itu sendiri semakin meninggi⁴. Bahkan pada tingkat tertentu rasa ketidakpuasan masyarakat tersebut tidak hanya dalam bentuk *ucapan* (seperti *Hau Lasi* dan *Hau Plenat*), tetapi telah sampai pada bentuk *tindakan* resistensi. Misalnya saja, seperti dikemukakan oleh salah seorang nara sumber⁵ ketika diwawancarai, bentuk resistensi yang paling banyak dilakukan oleh masyarakat tersebut adalah memusnahkan anak kayu cendana yang masih muda karena dianggap akan menyusahkan dirinya sendiri bila dibiarkan tumbuh di atas lahan yang dimiliki secara individu.

Pemerintah Daerah Propinsi/Daerah Tingkat I NTT ternyata cukup peka terhadap realitas semakin meningkatnya rasa ketidakpuasan di kalangan masyarakat tersebut. Sikap responsif ini dapat terlihat, misalnya saja, dari dikeluarkannya Perda No. 2 tahun 1996, tentang *Perubahan Pertama Peraturan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Nusa Tenggara Timur Nomor 16 Tahun 1986*. Pada *Penjelasan Umum* Perda No. 2 tahun 1996 secara eksplisit dikemukakan tentang beberapa alasan yang telah mendasari sehingga perlu dilakukan revisi terhadap Perda No. 16 tahun 1986. Diantaranya, karena Perda No. 16 tahun 1986 dinilai belum mampu mendorong partisipasi masyarakat baik dalam penanaman, pemeliharaan, maupun dalam pengamanan kayu cendana.

⁴ Wawancara dengan AN, pada tanggal 24 Juli 2000.

⁵ Wawancara dengan MD, pada tanggal 27 Juli 2000.

Pemda dalam hal ini, sangat menyadari bahwa kecenderungan ini terjadi, antara lain, karena adanya ketimpangan dalam status pemilikan Cendana dan ketidakadilan dalam pembagian hasil penjualan kayu Cendana. Untuk lebih jelasnya, pada alinea ke dua *Penjelasan Umum* Perda No. 2 tahun 1996, disebutkan:

Namun demikian, dalam perkembangannya ternyata Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 1986 tersebut belum mampu mendorong partisipasi masyarakat untuk menanam, memelihara, dan mengamankan hasil-hasil Cendana. Hal ini disebabkan antara lain karena adanya ketimpangan dalam status pemilikan Cendana yang tumbuh secara alamiah di atas tanah milik rakyat sendiri dan dirasakan adanya kekurangadilan dalam pembagian hasil penjualan kayu Cendana, sehingga menimbulkan adanya rasa ketidakpuasan, apatisme dalam memelihara, melindungi dan mengamankan hasil-hasil Cendana.

Ilustrasi di atas secara implisit mengisyaratkan bahwa diterbitkannya Perda No. 2 Tahun 1996 didasari oleh "semangat" untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pemeliharaan dan pengamanan kayu Cendana, serta keinginan yang kuat dari pihak Pemda untuk menciptakan "keadilan" dalam pembagian hasil penjualan kayu Cendana. Oleh karenanya, dapat dimengerti bila kemudian substansi revisi di dalam Perda No. 2 Tahun 1996 lebih banyak difokuskan pada, antara lain, pengaturan kembali Status Pengawasan Kayu Cendana, Pembudidayaan dan Pelestarian Kayu Cendana, dan Bagi Hasil Penjualan Kayu Cendana.

Dalam hal Status Pemilikan Kayu Cendana, misalnya, pada Pasal 4 (c), Perda No. 2 Tahun 1996, disebutkan bahwa: *Kayu Cendana yang tumbuh secara alamiah di atas tanah milik perorangan atau Badan Hukum adalah milik perorangan atau Badan Hukum tersebut*. Sementara untuk tetap menjaga kelestarian kayu Cendana, maka pada pasal 4A (1) ditegaskan bahwa setiap penduduk diwajibkan untuk membudidayakan dan memelihara Cendana di atas tanah miliknya secara swakelola. Kemudian, untuk menciptakan "keadilan" dalam pembagian hasil penjualan kayu Cendana, maka pada pasal 11 (1.b) secara eksplisit

disebutkan: [hasil penjualan] kayu cendana yang dimaksud pada Pasal 4 butir c Pasal 7 ayat (3a) Peraturan Daerah ini diberikan untuk Pemerintah Daerah Tingkat I sebesar 60% (enam puluh persen) dan untuk perorangan atau Badan Hukum sebesar 40% (empat puluh persen). Untuk mendapatkan gambaran lebih jelas tentang revisi status pemilikan, pembudidayaan dan pelestarian, serta bagi hasil penjualan kayu Cendana menurut Perda no. 2 tahun 1996, dapat dilihat pada tabel 1.

Tabel 1
Perbandingan Status Pemilikan, Budidaya dan Pelestarian, serta
Bagi Hasil Penjualan Kayu Cendana Menurut Perda No. 16 Tahun
1986 dan Perda No. 2 Tahun 1996

	Perda Nomor 16 Tahun 1986	Perda Nomor 2 Tahun 1996
Status Kepemilikan Kayu Cendana	Pasal 2 (1) Pemerintah Daerah Tingkat I menguasai semua Cendana baik berupa tumbuhan hidup ataupun mati, maupun potongan, kepingan, akar yang belum diolah, baik yang berada di dalam maupun di luar kawasan Hutan negara dalam Daerah Propinsi Nusa Tenggara Timur	Pasal 4 (c) Kayu Cendana yang tumbuh secara alamiah di atas tanah milik perorangan atau Badan Hukum adalah milik perorangan atau Badan Hukum tersebut
Pembudidayaan dan Pelestarian Kayu Cendana	Pasal 4 (1) Dina Kehutanan melindungi dan memelihara pohon Cendana yang tumbuh dalam kawasan Hutan Negara Pasal 4 (2) Dinas Kehutanan melaksanakan penanaman Cendana setiap tahun dalam kawasan Hutan Negara	Pasal 4A (1). Setiap penduduk diwajibkan membudidayakan dan memelihara Cendana di atas tanah miliknya secara swake-lola Pasal 4A (2) Setiap perorangan atau Badan Hukum yang mengusahaan pabrik penyulingan dan atau industri kerajinan kayu Cendana diwajibkan untuk membudidayakan dan memelihara tanaman Cendana, baik secara langsung maupun tidak langsung

Lanjutan

Bagi Hasil Penjualan Kayu Cendana	Pasal 9 Pendapatan dari penjualan kayu Cendana.... Menjadi hak Pemerintah Daerah Tingkat I dan disetor seluruhnya kepada Pemegang Kas Daerah Propinsi Daerah Tingkat I NTT	Pasal 11 (1.b). [Hasil penjualan] kayu Cendana yang dimaksud pada Pasal 4 butir c dan Pasal 7 ayat (3a) Peraturan Daerah ini, diberikan untuk Pemerintah Daerah Tingkat I sebesar 60% (enam puluh persen) dan untuk perorangan atau Badan Hukum sebesar 40% (empat puluh persen).
-----------------------------------	---	---

Sumber: Peraturan daerah Propinsi/daerah Tingkat I Nusa Tenggara Timur, Nomor 16 Tahun 1986 dan Nomor 2 Tahun 1996.

Upaya Pemda Propinsi/ Daerah Tingkat I NTT untuk "mengobati" kekecewaan masyarakat melalui Perda No.2 Tahun 1996 tersebut, ternyata tidak membuahkan hasil seperti yang diharapkan. Kecenderungan yang terjadi justru sebaliknya, masyarakat merasa semakin kecewa terhadap Pemda, utamanya karena realitas menunjukkan bahwa implementasi Perda No. 2 Tahun 1996 tidak lebih baik daripada Perda sebelumnya (Perda No. 16 Tahun 1986). Kendati secara legal formal telah ditetapkan bahwa 40% dari hasil penjualan kayu Cendana harus diserahkan kepada perorangan atau Badan Hukum (lihat Pasal 11 (1.b), Perda No. 2 Tahun 1996) dalam kenyataannya angka 40% tersebut lebih banyak "bergema" di atas kertas.

Bahkan lebih jauh dari itu, masyarakat juga menyaksikan sendiri betapa implementasi dari Perda No. 2 tahun 1996 (yang kemudian telah dikonkritkan dalam bentuk program *Operasi Bersahabat*), ternyata lebih menguntungkan sekelompok Pejabat dan Pengusaha daerah. *Operasi bersahabat* yang semula dirancang dengan tujuan utama untuk memberantas praktek penebangan dan penjualan kayu Cendana secara

ilegal oleh penduduk, justru telah mendorong munculnya sejumlah Penebang dan Pedagang Pengumpul ilegal "Berdasi dan Berseragam Safari". Siapa saja aktor-aktor "berdasi dan berseragam safari" tersebut? Apa kepentingan individu yang mereka perjuangkan? Bagaimana jaringan kerja sama yang mereka bentuk? Kesemuanya ini akan menjadi fokus bahasan pada diskusi selanjutnya.

Kepentingan Publik Vs. Kepentingan Individu

Memahami bentuk-bentuk kepentingan yang telah mendasari sehingga Pemda Propinsi/Dati I NTT mengeluarkan Kebijakan tentang pengaturan Tata Niaga Kayu Cendana memang cukup rumit. Namun demikian, untuk kepentingan analisis, bentuk-bentuk kepentingan tersebut dapat dibedakan dalam 2 (dua) kategori utama, yaitu: kepentingan publik (*public interest*) dan kepentingan individu (*individual interest*).

Bentuk kepentingan yang disebut pertama, *kepentingan publik*, relatif tidak sulit untuk dicermati, atau bahkan untuk diketahui. Biasanya bentuk kepentingan publik selalu dikemukakan secara eksplisit baik dalam bentuk *pernyataan* maupun *tulisan* oleh si pembuat kebijakan. Dalam kaitannya dengan kebijakan pengaturan Tata Niaga Kayu Cendana, bentuk-bentuk kepentingan publik tersebut dapat dilihat, antara lain, pada Penjelasan Umum setiap Perda yang telah dikeluarkan. Hanya menyebut sebuah contoh, misalnya saja dari Penjelasan Umum Perda No. 2 Tahun 1996, dapat diketahui beberapa bentuk kepentingan publik yang telah mendasari dikeluarkannya kebijakan tersebut, antara lain: melestarikan kayu cendana, meningkatkan produksi cendana, meningkatkan pendapatan daerah, dan meningkatkan pendapatan masyarakat.

Informasi yang sama juga dikemukakan oleh beberapa nara sumber (yang pada umumnya para Pejabat dan Mantan Pejabat di Tingkat Propinsi) ketika dilakukan wawancara MD, seorang nara sumber di Kantor Dinas Kehutanan Propinsi/Dati I NTT⁶, misalnya,

⁶ Wawancara dilakukan pada tanggal 27 Juli 2000

secara tegas mengatakan bahwa kepentingan Pemda untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) telah menjadi alasan utama dari dilakukannya penertiban Tata Niaga Kayu Cendana. Sementara, SM, seorang mantan pejabat tinggi Kantor Gubernur⁷, terlihat lebih menitikberatkan pada kepentingan untuk memberantas praktek penebangan dan penjualan kayu Cendana secara ilegal sebagai alasan utama sehingga Pemda mengeluarkan kebijaksanaan tentang penertiban Tata Niaga Kayu Cendana.

Bagaimana halnya dengan kategori kedua, *kepentingan individu*? Seperti dikemukakan Hidayat (2000: 52), mengidentifikasi bentuk-bentuk dari *individual interest* memang jauh lebih sulit bila dibandingkan dengan *public interest*. Ini tidak saja karena *individual interest* lebih banyak bicara pada tataran kepentingan individu elit, tetapi bentuk dari kepentingan individu itu sendiri sangat kompleks, kait-mengait satu dengan lainnya, serta sangat relatif dan kontekstual sifatnya. Upaya untuk menjelaskan bentuk-bentuk kepentingan individu sering menjerat para pengamat untuk melakukan simplifikasi permasalahan.

Penulis sangat menyadari akan bahaya simplifikasi persoalan seperti dikemukakan di atas. Namun demikian, kecenderungan ini sebenarnya dapat diminimalkan antara lain, melalui pembatasan fokus investigasi, kelengkapan data pendukung, dan kepekaan dalam mencerna informasi yang diperoleh. Dengan demikian, walaupun dalam pembahasan berikut akan dikemukakan bentuk-bentuk dari kepentingan individu elit lokal yang telah mendasari kebijaksanaan Pemda Propinsi/Dati I NTT dalam pengaturan Tata Niaga Kayu Cendana, informasi yang disajikan adalah refleksi dari upaya maksimal yang telah dilakukan untuk mengurangi "bias analisis" seperti dikemukakan di atas.

"Kasus Cendana" mengindikasikan, kendati diketemukan adanya variasi dalam hal bentuk kepentingan individu elit lokal tersebut memiliki karakteristik dominan yang sama, yakni apa yang disebut

⁷ Wawancara dilakukan pada tanggal 28 Juli 2000.

oleh Grindle (1989) sebagai *seeking economic ends* (mencari keuntungan jangka pendek). Apa bentuk konkrit dari “kepentingan ekonomi” elit lokal tersebut? Dapat dijelaskan antara lain, dengan mencermati pelaksanaan **Operasi Bersahabat**.

Secara konseptual, *Operasi Bersahabat* merupakan kegiatan jangka pendek yang dirancang untuk mendukung operasionalisasi Perda No. 2 Tahun 1996. Untuk tujuan ini maka setiap Kabupaten/Daerah Tingkat II penghasil kayu Cendana membentuk sebuah **Tim Gabungan Operasi Bersahabat Kabupaten/Dati II**. Diskusi pada bagian ini hanya akan difokuskan pada “Tim Gabungan” yang dibentuk di salah satu daerah penghasil kayu Cendana terbesar NTT, yakni Tim Gabungan Operasi Bersahabat Kabupaten/Dati II Timor Tengah Selatan (TTS).

Berdasarkan dokumen⁸ tentang *Petunjuk Pelaksanaan Tim Gabungan Operasi Bersahabat Kabupaten/Dati II TTS*, dapat diketahui sedikitnya ada 2 (dua) alasan utama mengenai Operasi Bersahabat perlu dan penting untuk dilakukan. Dua alasan yang dimaksud adalah, untuk mengamankan kayu Cendana ilegal yang berada di tangan masyarakat, dan untuk mengamankan Pendapatan Asli Daerah. Oleh karenanya, Program Operasi Bersahabat diharapkan dapat “memancing” kayu Cendana yang disembunyikan oleh masyarakat. Target pengumpulan kayu Cendana yang diharapkan dapat dicapai melalui program operasi ini adalah minimal sebanyak 200 (dua ratus) ton kayu Cendana. Untuk itu, maka sasaran utama Operasi adalah: 1. Masyarakat penyimpan/penimbun kayu Cendana ilegal, (2) Masyarakat pengangkut kayu Cendana ilegal, (3), Semua jenis kendaraan bermotor yang mengangkut kayu Cendana ilegal, (4), Surat-surat/dokumen angkutan kayu Cendana yang dipalsukan.

Sesuai dengan nama yang digunakan, Keanggotaan dari Tim Gabungan Operasi Bersahabat Kabupaten/Daerah Tingkat II TTS,

⁸ Dokumen ini adalah PETUNJUK PELAKSANAAN OPERASIONAL PENGUMPULAN KAYU CENDANA ILEGAL OLEH TIM GABUNGAN OPERASI BERSAHABAT KABUPATEN DAERAH TINGKAT II TIMOR TENGAH SELATAN, yang ditandatangani oleh KOMANDAN KODIM 1621 (Selaku Ketua Tim), pada tanggal 2 Juli 1996.

terdiri dari unsur Pemda dan instansi lain yang terkait, ditambah dengan pihak swasta (Pengusaha) yang memiliki tugas utama sebagai penyedia dana operasi. Pihak Pemda, dalam hal ini diwakili oleh Sekwilda Tingkat II, Dinas Kehutanan Tingkat II, dan Dinas DLLAJR Tingkat II, sedangkan instansi terkait yang turut menjadi anggota adalah KODIM 1621 TTS, Polres TTS, dan Kejaksaan Negeri Soe. Sementara dari pihak swasta, yang sering disebut dengan "kekuatan mitra" antara lain diwakili oleh dua perusahaan pengolahan kayu Cendana terbesar di NTT, yakni: CV. Vada, dan CV. Sumber Agung Kupang.

Dalam melaksanakan aktivitasnya, Tim Operasi Bersahabat telah dibekali sejumlah dana untuk membeli kayu Cendana dari masyarakat dengan harga Rp. 3.000,- per Kg. Selain dari itu sejumlah dana juga telah dialokasikan untuk biaya operasional dan untuk "premi" bagi petugas, dengan perincian seperti tabel berikut:

Tabel 2
Premi Untuk Petugas Operasi Bersahabat

Jenis Biaya		
Premi RT	Rp.	14/Kg
Premi RW	Rp.	12/Kg
Premi Kepala Desa	Rp.	10/Kg
Premi Tua Adat	Rp.	12/Kg
Premi Camat/Camat Pembantu	Rp.	10/Kg
Premi Dan Ramil/Babinsa	Rp.	10/Kg
Premi Kapolsek	Rp.	10/Kg
Premi KRPH dan Staff	Rp.	10/Kg
Biaya Angkutan Sampai ke TPN (Desa)	Rp.	10/Kg
Biaya Angkutan dari TPN ke TPK SOE (Ibukota Kabupaten)	Rp.	26/Kg
Biaya Penimbangan di Lapangan	Rp.	25/Kg
Biaya Operasi Tingkat Kecamatan untuk 1 (satu) bulan	Rp.	1.000.000,00

Sumber: *Dokumen Petunjuk Pelaksanaan Operasional Pengumpulan Kayu Cendana Ilegal Oleh Tim Gabungan Pemerintah Kabupaten Daerah Tingkat II Timor Tengah Selatan.*

Semua dana untuk pembelian Kayu Cendana dan biaya Operasional berikut "premi" seperti dikemukakan di atas, tidak dialokasikan dari APBD Tingkat I maupun APBD Tingkat II (TTS), tetapi

bersumber dari partisipasi pihak Pengusaha Industri Pengolahan Cendana yang telah ditunjuk sebagai "mitra". Ini dilakukan dengan alasan karena terbatasnya kemampuan keuangan Pemerintah Daerah Tingkat I maupun Tingkat II. Para pengusaha yang menjadi "mitra" dalam Operasi Bersahabat tersebut, ditunjuk langsung oleh Gubernur Kepala Daerah Tingkat I NTT. Segera setelah mendapat Surat Penunjukan, para "Pengusaha Mitra" harus menghubungi Bupati Kepala Daerah Tingkat II yang bersangkutan untuk menyerahkan sejumlah dana operasi sesuai dengan kesepakatan bersama. Untuk menjamin kelancaran Operasi, pihak Pengusaha (penyedia dana) harus menyerahkan sejumlah dana sesuai dengan perkiraan target pengumpulan kayu Cendana. Bila hasil operasi dapat menjaring kayu Cendana melebihi target yang telah ditentukan, maka pihak pengusaha wajib membayar dana operasi.

Dengan mengikuti secara cermat mekanisme kerja Tim Gabungan Operasi Bersahabat Kabupaten Dati IITTS di atas, sebenarnya sudah dapat diketahui "simpul-simpul" utama dari aspek ekonomi-politik dalam kasus Pengaturan Tata Niaga Kayu Cendana. Secara singkat dapat dikemukakan bahwa keterlibatan pihak pengusaha sebagai "mitra" dalam operasi sahabat merupakan titik sentral dalam memahami bentuk-bentuk kepentingan individu elit lokal. Dari hasil wawancara mendalam, dengan beberapa narasumber yang berkompeten, diketahui sedikitnya ada 2 (dua) bentuk utama dari kepentingan ekonomi elit lokal, yaitu: mendapatkan keuntungan jangka pendek, *shortterm benefit*, dan melindungi bisnis keluarga.

Keuntungan Jangka Pendek

Pada uraian sebelumnya telah dikemukakan bahwa pengusaha-pengusaha yang telah ditunjuk sebagai "mitra" bertanggung jawab sebagai penyedia dana untuk Operasi Bersahabat. Biaya yang harus disediakan oleh pihak pengusaha "mitra" meliputi dana untuk pembelian kayu Cendana (dengan harga Rp. 3000,00 per Kg.), biaya operasional, dan "Premi" untuk petugas. Dengan demikian sangat dapat dimengerti bila kemudian para pengusaha "mitra" tersebut, juga secara langsung telah bertindak sebagai pembeli dari kayu Cendana hasil operasi. Apa yang menarik untuk dicermati di sini adalah peluang-

peluang yang dapat dimaksimalkan oleh para elit lokal untuk akumulasi keuntungan ekonomi jangka pendek. Peluang yang dimiliki oleh masing-masing elit, tentunya akan sangat tergantung pada tingkat otoritas yang dimiliki. Konsekwensinya, keuntungan ekonomi yang diperoleh pun akan sangat bervariasi.

Modus pertama yang telah dilakukan oleh para elit lokal dalam upaya untuk akumulasi keuntungan ekonomi jangka pendek adalah dengan cara memaksimalkan peluang mendapatkan "Premi" kayu Cendana. Modus operandi seperti ini, lebih banyak melibatkan para elit lokal yang berada pada tataran bawah. Pada Tabel 2 telah dipaparkan secara rinci tentang nilai Premi dari masing-masing petugas lapangan Operasi Bersahabat di Kabupaten/ Daati II TTS. Dengan merujuk pada rencana target pencapaian pengumpulan kayu Cendana yang telah ditetapkan, yakni sebanyak 200 ton, maka "Premi dan Biaya lainnya" yang akan diperoleh Petugas Lapangan dapat diperkirakan seperti pada Tabel 3.

Tabel 3
Perkiraan "Premi" dan Biaya Lainnya yang Diperoleh Petugas Operasi Bersahabat

	Jumlah
Premi RT	Rp. 2.800.000,00
Premi RW	Rp. 2.400.000,00
Premi Kepala Desa	Rp. 2.000.000,00
Premi Tua Adat	Rp. 2.400.000,00
Premi Camat/Camat Pembantu	Rp. 2.000.000,00
Premi Dan Ramil/Babinsa	Rp. 2.000.000,00
Premi Kapolsek	Rp. 2.000.000,00
Premi KRPH dan Staff	Rp. 2.000.000,00
Biaya Angkutan Sampai ke TPN (Desa)	Rp. 2.000.000,00
Biaya Angkutan dari TPN ke TPK SOE (Ibukota Kabupaten)	Rp. 2.200.000,00
Biaya Penimbangan di Lapangan	Rp. 5.000.000,00
Biaya Operasi Tingkat Kecamatan untuk 1 (satu) bulan	Rp. 1.000.000,00

Modus kedua yang dilakukan oleh elit lokal dalam upaya akumulasi keuntungan ekonomi jangka pendek adalah : (a).

⁹ Informasi ini diperoleh dari hasil wawancara dengan AN, pada tanggal 24 Juli 200

memaksimalkan peluang mendapatkan bagian pendapatan dari Biaya Operasi Tim dan, (b). "memotong" harga beli Cendana dari masyarakat, dan "me-Mark-Up" harga jual Cendana hasil operasi kepada para pengusaha "mitra". Modus operandi yang kedua ini, umumnya lebih banyak melibatkan para elit lokal yang berada pada tataran *Menengah-Atas*. Fenomena ini, sebenarnya tidak harus mengejutkan, karena sesuai dengan otoritas yang dimiliki, mereka pun mendapat peluang relatif lebih besar dalam melakukan akumulasi keuntungan individu.

Kebenaran dari informasi di atas cukup kuat, karena didukung oleh beberapa bukti tertulis yang berhasil dikumpulkan ketika penelitian lapangan berlangsung. Misalnya saja, pada tanggal 8 Februari 1997 salah seorang pejabat pada Kantor Gubernur NTT mengirim surat kepada CV. Sumber Agung, perihal Penyetoran Harga Kayu Cendana. Secara umum, isi dari surat tersebut adalah sebagai berikut:

Dengan ini kami perintahkan Saudara untuk menyetor Harga Kayu Cendana sisa hasil Operasi Bersahabat di Kabupaten Dati II TTS sebanyak 100.000 Kg, sebesar Rp. 900.000.000,- (sembilan ratus juta rupiah) dengan rincian sebagai berikut:

- a) Potongan Biaya Operasi untuk Tim Pengumpulan sisa hasil Operasi Bersahabat di Kabupaten TTS, $100.000 \times \text{Rp. } 4.000 = \text{Rp. } 400.000.000$
- b) Yang disetor ke Kas Pemda NTT/BPD NTT untuk kayu Cendana klas
- c) Campuran sejumlah $100.000 \text{ Kg} \times \text{Rp. } 5.000 = \text{Rp. } 500.000.000,00$

Penyetoran harga kayu Cendana dimaksud point (b), dilakukan melalui rekening Gubernur Kepala Daerah tingkat I Nusa Tenggara Timur pada Bank Pembangunan Daerah Tingkat I Nusa Tenggara Timur, selambat-lambatnya 3 (tiga) hari kerja sejak dikeluarkannya Surat Perintah Penyetoran ini. Bukti setoran poin (a) dilampirkan dalam rangka penerbitan DO.

Kutipan isi surat Pejabat Kantor Gubernur NTT di atas, secara eksplisit menunjukkan, antara lain, tentang adanya Potongan Biaya Operasi untuk Tim dengan nilai Rp. 4.000 per Kg kayu Cendana. Poin penting lainnya yang menarik untuk digarisbawahi adalah berkaitan dengan harga jual kayu cendana per Kg. Sesuai dengan Petunjuk Pelaksanaan Operasi Bersahabat, seyogyanya harga jual kayu Cendana adalah Rp. 3.000 per Kg. Namun, dalam kenyataannya kayu Cendana dijual kepada pengusaha dengan harga Rp. 5.000 per Kg. Berhubung jumlah kayu Cendana yang berhasil dikumpulkan oleh Tim Operasi Bersahabat sebanyak 100.000 Kg, maka si Pengusaha (Direktur CV Sumber Agung) diwajibkan untuk membayar kepada pihak Pemda sebanyak Rp. 900.000.000,00 (sembilan ratus juta rupiah), dengan perincian: Rp. 400.000.000 untuk biaya Operasi Tim, dan Rp. 500.000.000,00 sebagai biaya pembelian kayu Cendana.

Modus ketiga yang dilakukan oleh elit lokal dalam upaya akumulasi keuntungan ekonomi jangka pendek adalah "memanipulasi" klasifikasi klas kayu Cendana, untuk kemudian mendapatkan "fee" dari pihak pengusaha. Modus operandi yang ketiga ini, juga lebih banyak melibatkan para elit lokal yang berada pada tataran *Menengah-Atas*, utamanya para Pejabat Pemda yang berwenang dalam melakukan Pengujian Kualitas Kayu Cendana.

Sesuai dengan petunjuk teknis yang telah ditetapkan oleh Pemda, kualitas kayu Cendana dibedakan dalam 3 (tiga) klasifikasi, yakni klas A, Klas B, dan Klas campuran/Gubal. Klasifikasi ini, sekaligus menentukan nilai jual dari kayu Cendana itu sendiri. Berdasarkan hasil wawancara dengan salah seorang narasumber yang berkompeten, diperoleh informasi bahwa nilai jual kayu Cendana Klas A adalah Rp. 15.000 per Kg, untuk klas B sebesar Rp. 9.000 per Kg, dan untuk klas campuran/Gubal Rp. 5.000 per Kg¹⁰. Namun demikian, pengklasifikasian kualitas kayu Cendana ini, ternyata justru telah membuka peluang lain bagi elit lokal untuk "bermain mata" dengan

¹⁰ Informasi ini diperoleh dari hasil wawancara dengan SM, pada tanggal 28 Juli 200. Perlu diketahui bahwa SM adalah salah seorang mantan Pejabat Tinggi di Kantor Gubernur NTT. Lebih jauh, sesuai dengan jabatan yang dimiliki, ketika masih aktif di Kantor Gubernur, maka SM telah terlibat secara langsung dalam Operasi Bersahabat.

pihak pengusaha pembeli guna mendapat sejumlah keuntungan ekonomi jangka pendek. Secara singkat dapat dikatakan bahwa praktek "main-mata" antara para elit lokal dan pihak Pengusaha dalam melakukan "manipulasi" klasifikasi kualitas kayu Cendana tersebut bertujuan untuk meringankan harga beli kayu Cendana oleh pihak pengusaha. Misalnya saja, dengan menurunkan status kualitas kayu Cendana dari A menjadi Klas B, maka si-pengusaha akan dapat menghemat sekian banyak biaya pembelian. Apalagi jika yang dilakukan adalah menurunkan klasifikasi kayu Cendana dari Klas A menjadi Klas Campuran/Gubal, tentunya tidak terlalu sulit bagi kita untuk membayangkan betapa banyak biaya pembelian yang dapat dihemat oleh pihak pengusaha. Namun demikian, sebagai konsesi dari "jasa" yang diberikan, para elit lokal yang melakukan "manipulasi" kualitas kayu Cendana tersebut akan mendapat sejumlah "fee" dari pihak pengusaha.

Praktek "manipulasi" klasifikasi kayu Cendana ini, biasanya berlangsung ketika kayu Cendana hasil Operasi Bersahabat telah diangkut ke TPK, dan dilakukan uji kualitas oleh sebuah Tim dari Dinas Kehutanan Dati I dan Dati II. Secara legal formal, Tim inilah yang memiliki otoritas dalam memutuskan klasifikasi kayu Cendana yang ada. Peran dari Tim Uji Kualitas ini menjadi sangat penting karena rekomendasi yang mereka berikan akan menjadi dasar pertimbangan utama bagi Gubernur Kepala Daerah Tk. I NTT untuk menerbitkan Surat Perintah Pembayaran (SPP) kepada pihak pengusaha pembeli. Dengan tidak bermaksud menuduh secara langsung bahwa Tim Uji Kualitas adalah pelaku utama dalam melakukan "manipulasi" klasifikasi kayu Cendana, barangkali ada baiknya bila informasi yang disampaikan oleh salah seorang narasumber berikut, dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan.

Aah... sebenarnya yang melakukan pelanggaran tersebut tidak hanya para pengusaha swasta saja. Kita berfikir secara logik saja lah. Mana mungkin para pengusaha swasta akan berani melakukan pelanggaran kalau tidak mendapat dukungan dan perlindungan dari para pejabat di daerah. Diantaranya, yang menjadi "hama" utama adalah orang-orang yang ada Dinas

Kehutanan Tingkat I itulah. Mereka yang melakukan pengawasan kayu Cendana di lapangan, dan mereka juga yang sering melakukan manipulasi kualitas kayu Cendana yang telah dikumpulkan dari masyarakat (Hasil wawancara dengan SM, pada tanggal 28 Juli 2000).

Modus keempat yang dilakukan oleh elit lokal dalam upaya akumulasi keuntungan ekonomi jangka pendek adalah memaksimalkan otoritas yang dimiliki untuk mempermudah pihak pengusaha mendapatkan quota pembelian kayu Cendana. Modus operandi yang keempat ini, juga lebih banyak melibatkan para elit lokal yang berada pada tataran *Menengah-Atas*. Namun demikian, seperti dikemukakan oleh SM (salah seorang Informan Kunci)¹¹, untuk mengidentifikasi secara pasti siapa saja pelakunya, memang relatif agak rumit, karena hampir sebagian besar Pejabat Tinggi di daerah terlibat dalam mempraktekkan Modus Operandi yang keempat ini.

Keuntungan ekonomi jangka pendek yang diperoleh para elit lokal, dalam hal ini, tidak lain adalah "fee" dari pihak pengusaha sebagai imbalan atas "jasa" yang diberikan dalam memperoleh quota pembelian kayu Cendana dari Pemda.

Setelah mendengar penjelasan dari Bapak Gubernur, saya sangat terkejut, karena saya tidak pernah melakukan hal tersebut. Lebih-lebih setelah saya melihat siapa yang menandatangani Surat Izin tersebut, yakni Pak Sk. Saat itu juga saya tunjuk "biji mata" Pak Sk, dan saya bilang dia sebagai maling. Karena "bakutengkar" dengan Pak Sk inilah, saya merasa tidak nyaman lagi bekerja di Kantor Gubernur, dan akhirnya mengajukan permohonan pensiun. Menurut keterangan yang saya peroleh dari si-pengusaha, katanya Pak Sk minta fee sebesar Rp. 1.000 (seribu rupiah) dari per Kg kayu Cendana. Anda kan bisa bayangkan sendiri, berapa

¹¹ Informasi ini diperoleh dari hasil wawancara mendalam dengan Bapak SM pada tanggal 28 Juli 2000.

banyak uang yang akan diperoleh Pak Sk dari seluruh hasil pembelian (200 ton). Lebih kurang 200 juta.

Melindungi Bisnis Keluarga

Kepentingan individu elit lokal dalam bentuk melindungi bisnis keluarga memang kurang "populer" pada kasus tata niaga kayu cendana. Ini utamanya karena bisnis kayu cendana termasuk salah satu "bisnis kelas tinggi," dan oleh karenanya tidak banyak anggota keluarga para pejabat daerah memiliki akses dan dapat masuk dalam lingkaran bisnis "milyaran rupiah" ini. Namun demikian, hasil wawancara dengan beberapa narasumber yang berkompeten menunjukkan bahwa, kendati dalam jumlah yang sangat terbatas, ternyata praktek-praktek melindungi bisnis keluarga inipun telah ikut mewarnai maraknya penyimpangan dalam implementasi pengaturan Tata Niaga Kayu Cendana di NTT.

Pada umumnya, keterlibatan anggota keluarga Pejabat daerah dalam Tata Niaga Kayu Cendana di NTT lebih banyak berperan sebagai *broker* antara pihak pemda dan pengusaha kayu Cendana Lokal, atau *broker* antara pengusaha kayu cendana lokal dan pengusaha asing. Sebagai *broker*, tugas utama mereka antara lain, mengurus perolehan quota pembelian kayu Cendana dari Pemda, mempermudah akses pengurusan izin pengiriman antar pulau dan izin ekspor kayu Cendana, serta memperlancar berbagai urusan administrasi yang berkaitan dengan pihak Pemda. Sebagai imbalan dari peran sebagai *broker* ini, mereka pun akan memperoleh sejumlah "fee" dari pihak pengusaha.

Tentu saja tidak terlalu sulit bagi kita untuk memperkirakan siapa saja elit lokal yang telah terlibat dalam "permainan bisnis" seperti ini, yang tidak lain adalah para pejabat tinggi di daerah, terutama mereka yang menduduki posisi kunci di tingkat propinsi. Satu diantara contoh yang menarik untuk dikemukakan adalah kasus yang melibatkan *Pak Boss* (bukan nama yang sesungguhnya).¹² *Pak Boss*

¹² Informasi tentang kasus ini diperoleh dari hasil wawancara dengan AN pada tanggal 24 Juli 2000, dan wawancara dengan SM pada tanggal 28 Juli 2000

adalah pejabat tinggi di Propinsi NTT. Salah seorang putranya, AM, terlibat dalam bisnis kayu Cendana. Peran Pak Boss telah ikut andil dalam menggolkan beberapa permohonan quota pembelian kayu Cendana yang diusulkan oleh AM. Bahkan beberapa informan kunci juga menyebut bahwa AM ikut membantu beberapa pengusaha untuk memperoleh izin pengiriman antar pulau dan izin ekspor kayu Cendana.

Pola Hubungan Penguasa dan Pengusaha

Dari studi kasus yang telah dilakukan di Propinsi Jawa Barat, Hidayat (1999: 174-182) menemukan sedikitnya ada 3 (tiga) pola hubungan antara pengusaha dan penguasa di daerah. Tiga pola tersebut adalah: *Organizational Corporatism*, *Individual Linear Alliancess*, dan *Individual Triangle Alliancess*.

Organizational Corporatism. Pola hubungan bisnis ini lebih banyak bekerja pada tataran institusi. Dari pihak pengusaha ini diwakili oleh asosiasi-asosiasi yang mereka miliki, sedangkan dari pihak pemerintah daerah diwakili oleh instansi-instansi yang berwenang. Secara umum dapat dikatakan bahwa pola hubungan bisnis ini dibangun mengikuti apa yang dikenal luas sebagai *state corporatism model*. Perjuangan kepentingan individu dalam pola *Organisational Corporatism*, biasanya dilakukan melalui lobi antar organisasi.

Individual Linear Alliancess. Pola hubungan ini, lebih melibatkan individu pengusaha (sebagai *client*) dengan pejabat daerah (sebagai Patron). Pejabat daerah yang menjadi sasaran utama bagi para pengusaha dalam pola hubungan bisnis ini adalah mereka yang memiliki wewenang, utamanya dalam hal perizinan. Terbentuknya hubungan antara pengusaha dengan pejabat daerah dalam pola *Individual Linear Alliancess*, umumnya didasarkan pada hubungan keluarga, dan *backing system*.

Individual Triangle Alliannces. Bila pada pola *Individual Linear Alliancess*, hubungan antara pihak individu pengusaha (sebagai *client*) dengan pejabat daerah (sebagai patron) bersifat langsung, maka pada pola *Individual Triangle Alliannces*, ini hubungan antara individu pengusaha dan pengusaha daerah lebih bersifat tidak langsung. Ini karena yang berperan sebagai patron dalam hal ini bukan si-pejabat

daerah itu sendiri, tetapi mereka yang memiliki hubungan keluarga atau pertemanan dengannya. Pejabat daerah dalam pola *Individual Triangle Alliances* tidak lebih hanya berperan sebagai *Power Supply* bagi anggota keluarga atau teman yang menjadi patron langsung si-pengusaha. Salah satu contoh dari aplikasi pola *Individual Triangle Alliances* tersebut adalah, modus *client-patron broker alliances*. Dalam hal ini, untuk mendapatkan kemudahan dalam perizinan, para pengusaha biasanya tidak secara langsung mengurus permohonan dengan pemerintah daerah, tetapi meminta bantuan salah seorang anggota keluarga atau teman pejabat daerah yang berwenang.

Kecenderungan yang hampir sama sebenarnya juga ditemukan pada kasus Tata Niaga Kayu Cendana di NTT. Walaupun terdapat perbedaan, hanya terletak pada karakteristik dominan dari pola hubungan penguasa dan pengusaha yang ada. Bila studi kasus yang dilakukan oleh Hidayat (1999) di Jawa Barat menemukan 3 (tiga) pola hubungan antara pengusaha dan penguasa (*Organisational Corporatism*, *Individual Linear Alliances*, dan *Individual Triangle Alliances*), maka studi kasus Tata Niaga Kayu Cendana di NTT mengindikasikan bahwa interaksi antara penguasa dan pengusaha lebih banyak didominasi oleh pola hubungan kedua dan ketiga (*Individual Linear Alliances*, dan *Individual Triangle Alliances*). Sementara pola hubungan yang pertama, *Organisational Alliances*, relatif tidak ditemukan dalam kasus Tata Niaga Kayu Cendana di NTT.

Untuk lebih spesifiknya, pola hubungan penguasa dan pengusaha dalam bentuk *Individual Linear Alliances* dapat terlihat, misalnya saja, pada kasus Pak Sk, seperti telah dikemukakan pada diskusi sebelumnya. Pak Sk, dalam hal ini, telah berperan sebagai "Patron" bagi salah seorang pengusaha kayu Cendana (sebagai Client). Dalam kapasitasnya sebagai patron, maka Pak Sk telah berupaya memaksimalkan otoritas yang dimiliki guna membantu Client-nya untuk mendapatkan quota pembelian kayu Cendana (sebanyak 200 ton) dari Pemda Propinsi/Dati I NTT. Sebagai imbalan atas "jasa" yang diberikan, maka pihak Client akan membayar "fee" senilai Rp 1000,00 per Kg kayu Cendana. Berhubung quota yang diperjuangkan sebesar 200 ton kayu Cendana, maka diperkirakan "fee" yang akan diperoleh pihak patron adalah sekitar Rp 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah).

Sementara, pola hubungan penguasa dan pengusaha dalam bentuk *Individual Triangle Alliances* dapat terlihat dengan jelas pada kasus *Pak Boss* (bukan nama sesungguhnya). Peran *Pak Boss* dalam hal ini bukanlah sebagai patron langsung bagi si pengusaha kayu cendana (sebagai Clien), karena yang bertindak sebagai patron adalah **AM** (putra *Pak Boss*). Namun dalam kapasitasnya sebagai Pejabat Tinggi di NTT, maka *Pak Boss* telah memposisikan dirinya sebagai *power supply* bagi **AM**. Secara umum, peran yang telah dimainkan *Pak Boss* adalah memaksimalkan otoritas yang dimiliki guna memberi kemudahan kepada **AM** untuk mendapatkan, antara lain: quota pembelian kayu Cendana. Izin pengiriman kayu Cendana antar pulau, dan izin eksplor kayu Cendana.

Generalisasi dan Catatan Penutup

Kenyataan bahwa pengaturan Tata Niaga Kayu Cendana di NTT juga telah melibatkan sejumlah kepentingan individu elit lokal, kiranya sulit untuk dipungkiri. Pada pembahasan terdahulu telah dijelaskan bahwa, kendati secara eksplisit tujuan utama dari pengaturan Tata Niaga Kayu Cendana, antara lain dikemukakan—untuk menjaga kelestariannya, meningkatkan produksi Cendana NTT, serta untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan pendapatan masyarakat—secara implisit, rupanya, juga terdapat sejumlah kepentingan individu elit lokal. Bentuk dari kepentingan individu elit lokal ini relatif bervariasi, tetapi pada prinsipnya memiliki karakteristik dominan yang sama, yakni *seeking economic ends* (mendapatkan keuntungan ekonomi jangka pendek).

Hasil studi kasus mengindikasikan, sedikitnya ada 4 (empat) modus operandi yang dilakukan oleh elit lokal di NTT dalam upaya untuk akumulasi keuntungan ekonomi jangka pendek dari pengaturan Tata Niaga Kayu Cendana. Modus yang *Pertama* adalah dengan cara memaksimalkan peluang mendapatkan "Premi" Kayu Cendana. Praktek *rent seeking* ini lebih banyak melibatkan para elit lokal yang berada pada tataran bawah.

Modus operandi yang *Kedua* adalah memaksimalkan peluang mendapatkan bagian pendapatan dari Biaya Operasi Tim, memotong

harga beli kayu Cendana dari masyarakat, dan me-Mark-Up harga jual Cendana kepada para pengusaha. Pelaku dari *rente-ekonomi* model kedua ini, lebih banyak melibatkan para elit lokal yang berada pada strata Menengah-Atas.

Modus *Ketiga* yang dilakukan oleh elit lokal dalam upaya akumulasi keuntungan ekonomi jangka pendek adalah, memanipulasi klasifikasi Kayu Cendana. Modus operandi yang ketiga ini, juga lebih banyak melibatkan para elit lokal yang berada pada strata Menengah-Atas, utamanya para pejabat pemerintah daerah yang memiliki wewenang dalam melakukan uji kualitas kayu Cendana.

Modus yang *Keempat* adalah, memaksimalkan otoritas yang dimiliki untuk mempermudah pihak pengusaha mendapatkan quota pembelian Kayu Cendana dari pemda. Pelaku dari praktek *rent seeking* ini, juga lebih banyak melibatkan para elit lokal yang berada pada tataran Menengah-Atas.

Varian lain dari bentuk kepentingan individu elit lokal, dalam kaitannya dengan kasus pengaturan tata niaga kayu Cendana di NTT, adalah melindungi Bisnis Keluarga. Bentuk kepentingan individu elit lokal seperti ini relatif tidak populer, tetapi dalam jumlah yang terbatas juga ditemukan. Contoh kasus "Pak Bos" merupakan salah satu bukti dari betapa praktek-praktek melindungi Bisnis Keluarga telah ikut mewarnai maraknya penyimpangan dalam implementasi kebijaksanaan pengaturan Tata Niaga Kayu Cendana di NTT.

Perjuangan kepentingan individu elit lokal tersebut, tentunya, tidak dapat dipisahkan dari pola hubungan penguasa dan pengusaha yang ada. Kasus kayu Cendana mengindikasikan bahwa interaksi antara penguasa dan pengusaha didominasi oleh 2 (dua) pola utama, yakni apa yang disebut dengan: *Individual Linear Alliances* dan *Individual Triangle Alliances*. Pola interaksi yang disebut pertama, lebih melibatkan individu pengusaha (sebagai Client) dan pejabat daerah (sebagai patron). Sementara pada pola hubungan penguasa dan pengusaha yang kedua, interaksi antara si-pengusaha dan penguasa tidak bersifat langsung, karena yang berperan sebagai patron bagi si-pengusaha bukan pejabat daerah, tetapi mereka-mereka yang memiliki hubungan keluarga atau pertemanan dengannya.

Pertanyaannya kemudian adalah, apa yang dapat dijelaskan oleh kasus Kayu Cendana tentang keterkaitan antara fenomena *rent seeking* dan ketimpangan ekonomi? Akan merupakan sebuah simplifikasi bila membangun kesimpulan umum tentang interkorelasi antara praktek *rent seeking* dan ketimpangan ekonomi di NTT dengan hanya mengandalkan data dan fakta yang diperoleh dari satu kasus. Apa yang mungkin dapat dikemukakan di sini, sebagai jawaban atas pertanyaan di atas, hanyalah serangkaian preposisi yang menyebutkan: praktek *rent seeking* yang dilakukan oleh para pejabat daerah dalam implementasi kebijaksanaan pengaturan Tata Niaga Kayu Cendana di NTT, tidak dapat dihindari telah melahirkan fenomena "ketidakadilan ekonomi" dan efisiensi pembangunan. Bentuk ketidakadilan ekonomi dan inefisiensi pembangunan tersebut dapat terlihat dengan jelas, misalnya saja dari adanya konsentrasi akumulasi "keuntungan ekonomi" di tangan sekelompok elit lokal, dan kecenderungan "monopoli" kesempatan berusaha oleh segelintir pengusaha kayu Cendana di daerah. Sementara pihak masyarakat (pemilik kayu Cendana) lebih diposisikan sebagai objek kebijaksanaan, dan berperan sebagai "penyandang dana" untuk membiayai *rent seeking* yang dilakukan oleh para penguasa dan pengusaha daerah.

Rangkaian preposisi di atas secara implisit mengindikasikan bahwa praktek *rent seeking* yang dilakukan oleh para pejabat daerah di NTT, harus diakui telah menjadi salah satu faktor penting bagi terciptanya ketimpangan pendapatan dan ketimpangan dalam kesempatan berusaha. Argumentasi ini perlu mendapat penekanan, karena dalam perdebatan teoritis selama ini, upaya untuk mendudukan praktek *rent seeking* sebagai faktor determinan bagi ketimpangan ekonomi, khususnya di tingkat daerah, relatif kurang mendapat perhatian dari kalangan akademisi.

Untuk lebih jelasnya, dari dimensi politik, di antara argumentasi klasik yang sejauh ini sering dikemukakan ketika menjelaskan faktor penyebab dari masalah ketimpangan ekonomi adalah karena sangat dominannya sentralisasi kekuasaan di tangan pemerintah pusat. Sementara dari perspektif ekonomi, diantara argumen yang paling sering dikemukakan adalah karena mekanisme perencanaan pembangunan yang lebih bersifat *top-down*. Dengan tidak bermaksud untuk mengurangi arti penting dari dua argumentasi di atas, studi kasus

Tata Niaga Kayu Cendana di NTT mengindikasikan adanya faktor lain yang tidak kalah pentingnya untuk dicermati dalam menjelaskan penyebab ketimpangan ekonomi, yakni praktek *rent seeking* yang dilakukan oleh para "petinggi" daerah.***

Daftar Pustaka

- Ames, Barry (1978). *Political Survival: Politicians and Public Policy in Latin America*, Berkeley: University of California Press.
- Banoet, H (2000). *Peranan Cendana dan Perekonomian NTT: Dulu dan Kini*. Makalah yang dipresentasikan pada Seminar Khusus Kajian Terhadap Budidaya Cendana untuk Meningkatkan Peranannya Sebagai Komoditi Utama Perekonomian Propinsi Nusa Tenggara Timur Menuju Otonomisasi, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, Jakarta: 26 Juli 2000-12-03.
- Bates, R. (1981). *Market and State in Tropical Africa*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Bates, R. (1988). *Toward a Political Economy of Development: A Rational Choice Perspective*. Berkeley: University of California Press.
- Grindle, Merilee S. (1977). *Bureaucrats, Politicians, and Peasant in Mexico: A Case Study in Public Policy*. Berkeley: University of California Press.
- Grindle, M. (1989). *The New Political Economy: Positive Economics and Negative Politics*. Working Paper, Country Economic Department, The World Bank, WPS 304.
- Hidayat, Syarif (1999). *Decentralised Politics in A Centralised Political System*. Adelaide: Disertasi PhD tidak diterbitkan, Flinders University.
- Hidayat, Syarif (2000). *Refleksi Realitas Otonomi Daerah dan Tantangan Ke Depan*. Jakarta: PT. Pustaka Quantum.
- Mouzelis, N. P. (1975). *Organization and Bureaucracy: An Analysis of Modern Theories*. London: Routledge & Kegan Paul.

Peraturan Daerah (PERDA) Propinsi Daerah Tingkat I Nusa Tenggara Timur, Nomor 16 Tahun 1986

Peraturan Daerah (PERDA) Propinsi Daerah Tingkat I Nusa Tenggara Timur, Nomor 2 Tahun 1996

Petunjuk Pelaksanaan Operasional Pengumpulan Kayu Cendana Ilegal oleh Tim Gabungan Operasi Bersahabat Kabupaten Daerah Tingkat II Timor Tengah Selatan (dokumen tidak dipublikasi, dikeluarkan pada tanggal 2 Juli 1996).