

# NILAI-NILAI PUBLIK DALAM KEBIJAKAN PELESTARIAN CENDANA (*SANTALUM ALBUM L*) DI KABUPATEN TIMOR TENGAH SELATAN

Nursalam<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Universitas Nusa Cendana  
nursalamjeppu@yahoo.com

Received : 11 May 2021  
Revised : 07 June 2021  
Accepted : 17 June 2021  
Published : 21 June 2021

## **ABSTRACT**

*Public values provide a normative consensus about rights, benefits, and prerogatives; obligations of citizens to society, the state, and one another; and the principles upon which government and policies must be based. Public values as a way to understand government activity, inform policy-making and build service delivery. This study aims to determine the implementation of public values in the conservation policy of sandalwood (*Santalum Album L*) in Timor Tengah Selatan district. This study uses a qualitative research method which collected data through interviews, observation, and documentation. A purposive sampling technique was used to select informants. For example, they are community leaders, such as Pemangku Adat (adat functionary), policymakers, and policy implementers. The study results indicate that public values are fundamental as a basis for formulating and implementing sandalwood conservation policies. Values such as social justice, accountability, and sustainability, have not been fully accommodated in the sandalwood conservation policy. Some of the implications that arise due to the neglect of values are; the community (the public) does not have the enthusiasm to get involved in conservation efforts, and there is still a view that sandalwood is a high-value local natural resource, but it also brings many problems. The research recommendation is to revitalize public values so that conservation policies can increase the sandalwood population.*

**Keywords:** *public values; public policies; social justice; accountability; sustainability*

## **ABSTRAK**

Nilai-nilai publik adalah nilai yang memberikan konsensus normatif tentang: hak, manfaat, dan hak prerogatif; kewajiban warga negara kepada masyarakat, negara, dan satu sama lain; serta prinsip-prinsip yang menjadi landasan pemerintah dan kebijakan. Nilai publik sebagai cara untuk memahami aktivitas pemerintah, menginformasikan pembuatan kebijakan dan membangun penyampaian layanan. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui penerapan nilai-nilai publik dalam kebijakan pelestarian Cendana (*santalum album L*) di kabupaten Timor Tengah Selatan. Metode yang digunakan adalah metode penelitian kualitatif dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi. Pemilihan informan ditetapkan dengan menggunakan teknik purposif kepada tokoh-tokoh masyarakat sebagai pemangku kepentingan adat, pengambil kebijakan dan pelaksana kebijakan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa nilai publik sangat penting dijadikan sebagai landasan dalam proses perumusan dan pelaksanaan kebijakan pelestarian Cendana. Nilai-nilai seperti nilai keadilan sosial, akuntabilitas, dan nilai keberlanjutan, belum maksimal diakomodir pada kebijakan pelestarian Cendana. Beberapa implikasi yang muncul akibat terabaikannya nilai adalah; masyarakat (publik) tidak mempunyai semangat untuk ikut terlibat dalam upaya pelestarian dan masih adanya pandangan bahwa Cendana sebagai sumber daya alam lokal yang bernilai tinggi, namun menuai juga banyak masalah. Rekomendasi penelitian adalah perlunya revitalisasi nilai-nilai publik (public values) agar kebijakan pelestarian dapat meningkatkan populasi cendana.

**Kata Kunci:** nilai publik; kebijakan publik; keadilan sosial; akuntabilitas; keberlanjutan

## PENDAHULUAN

Paradigma nilai publik semakin terasa perannya dalam upaya menghasilkan kebijakan publik yang berorientasi pada pemenuhan kebutuhan publik. Berbagai studi menggambarkan bahwa betapa pentingnya menciptakan nilai publik untuk mendukung efektivitas kebijakan (Smith:2004). Nilai publik menurut O'Flynn (2007) digambarkan sebagai konstruksi multi-dimensi, cerminan dari preferensi yang diekspresikan secara kolektif, dimediasi secara politik dan dikonsumsi oleh warga negara, diciptakan tidak hanya melalui 'hasil' tetapi juga melalui proses yang dapat menghasilkan kepercayaan atau keadilan. Fokus pembahasan tentang nilai publik memungkinkan perdebatan tentang nilai-nilai, kelembagaan, sistem, proses, dan nilai seseorang. Selain itu memungkinkan juga menghubungkan wawasan dari perspektif yang berbeda, yang meliputi, kebijakan publik, analisis kebijakan, manajemen, ekonomi, ilmu politik dan *governance*.

Dalam konteks pelestarian Cendana (*santalum Album L*) nilai publik belum terasa maknanya karena kebijakan pelestarian Cendana belum banyak mengakomodir kepentingan publik yang diidinkasikan dari masih lebarnya gap dalam upaya pelestarian Cendana.

Cendana (*santalum album L*) merupakan aset daerah dan masyarakat di pulau Timor yang selalu menjadi perbincangan hangat karena nilai ekonomi dan nilai budaya yang dimilikinya. Masyarakat di kabupaten Timor Tengah Selatan (TTS), menganggap Cendana adalah tanaman penting dan menjadi ikon di daerah ini. Semenjak ribuan tahun yang lalu Cendana hidup secara alami dan tersebar di seantero pulau timor. Bagi masyarakat Timor pada zaman lampau, Cendana tidak bisa dipisahkan dari aktivitas kehidupan masyarakat sehari-hari.

Menurut Rohadi *et al* (2001), Cendana mempunyai banyak manfaat, yaitu antara lain; (1) dalam bentuk gelondongan dapat dimanfaatkan untuk membuat mobiler (kursi, meja, lemari dan berbagai asesoris); (2) karena baunya sangat wangi/harum, maka Cendana diproses menjadi minyak Cendana dan bahan baku parfum; (3) serbuk Cendana dipakai sebagai dupa (biasanya digunakan jika ada upacara kematian, serta banyak lagi kegunaan lainnya, sehingga Cendana memiliki nilai ekonomis yang tinggi.

Seiring dengan terbitnya Undang-Undang

Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah maka hal ini berdampak pada penyerahan berbagai kewenangan kepada daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan urusan pemerintahan dan pembangunan. Kegiatan pengelolaan Cendana selanjutnya diserahkan ke pemerintah kabupaten masing-masing daerah penghasil pohon Cendana. Kebijakan yang mengatur segala hal yang berkaitan dengan pengelolaan Cendana di Kabupaten Timor Tengah Selatan terdapat dalam Perda Kabupaten Timor Tengah Selatan Nomor 25 tahun 2001 tentang Cendana yang selanjutnya Perda ini kemudian direvisi dan diganti dengan Perda Kabupaten Timor Tengah Selatan Nomor 03 tahun 2013.

Salah satu perubahan mendasar dari Perda Kabupaten Timor Tengah Selatan Nomor 03 tahun 2013 adalah menyangkut kepemilikan pohon, dimana dalam Perda ini mengakui tentang kepemilikan pohon Cendana yang dimiliki oleh para petani/masyarakat. Disebutkan bahwa tanaman Cendana yang tumbuh di lahan pemerintah dimiliki oleh pemerintah, tanaman Cendana yang tumbuh pada lahan swasta dimiliki oleh swasta, dan pohon Cendana yang tumbuh pada lahan masyarakat dimiliki oleh masyarakat. Hal ini merupakan langkah maju dalam upaya pengelolaan Cendana selanjutnya.

Sejak tahun 1997 jumlah pohon Cendana di kabupaten TTS menurut data Dinas Kehutanan kabupaten TTS adalah sebanyak 350.940 pohon, namun saat ini populasinya semakin berkurang, yaitu tinggal 70.620 pohon (UPT Kehutanan kabupaten TTS, 2020). Data yang tersaji ini menunjukkan bahwa program pelestarian tidak terlaksana sebagaimana yang diharapkan.

Meskipun telah ada pengakuan tentang hak kepemilikan Cendana namun animo dan semangat membudidayakan (melestarikan) Cendana ternyata masih rendah. Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan warga masyarakat terungkap bahwa, salah satu faktor yang menyebabkan animo tersebut masih rendah adalah pemerintah kurang mengakomodir nilai publik pada kebijakan pelestarian Cendana. Nilai-nilai publik seperti nilai, ketidakberpihakan, keadilan, kejujuran, akuntabilitas, transparansi, dan daya tanggap kurang diperhatikan oleh pengambil kebijakan dalam pelestarian Cendana.

Menurut Colebatch (2010) bahwa memasukkan nilai publik dalam perumusan dan

pelaksanaan kebijakan akan membantu para manajer publik dalam meningkatkan kinerja kebijakan publik, Nilai publik sangat penting dalam memberikan tolak ukur dan menentukan bagaimana tujuan publik harus dicapai, yaitu tentang bagaimana tata kelola yang baik, bagaimana lembaga publik melakukan urusan publik dan mengelola sumber daya publik untuk menjamin realisasi hak asasi manusia.

## Tinjauan Pustaka

### *Nilai Publik*

Nilai-nilai publik didefinisikan sebagai nilai-nilai yang memberikan konsensus normatif tentang; (1) hak, manfaat, dan hak prerogatif yang seharusnya atau tidak seharusnya (2) kewajiban warga negara kepada masyarakat, negara, dan satu sama lain; dan (3) prinsip-prinsip yang menjadi landasan pemerintah dan kebijakan (Bozeman, 2007). Nilai-nilai publik telah menjadi pusat perhatian administrasi publik selama bertahun-tahun dan nilai-nilai utama seperti kesetaraan, ketidakberpihakan, keadilan, kejujuran, kesinambungan, kerahasiaan, akuntabilitas, transparansi, daya tanggap, dan sebagainya, mengalami penggerusan dalam beberapa tahun terakhir.

Bozeman (2002) sebenarnya telah memperingatkan tentang masalah ini dengan menyatakan bahwa telah muncul “kegagalan nilai publik” dalam mengatur kebijakan publik. Kegagalan nilai publik terjadi ketika: (1) mekanisme artikulasi dan agregasi nilai telah rusak; (2) terjadi “monopoli” yang tidak sempurna; (3) terjadi manfaat penimbunan (4) ada kelangkaan penyedia nilai publik; (5) ancaman jangka pendek pada nilai publik; (6) substitusi aset yang mengancam konservasi sumber daya publik; (7) transaksi pasar mengancam kehidupan manusia yang fundamental. Pertanyaan mendasar kemudian muncul tentang nilai publik adalah; apa sebenarnya nilai-nilai publik itu dan nilai-nilai spesifik mana yang paling penting (Beck Jørgensen dan Bozeman, 2007); sedangkan dari de Bruijn dan Dicke (2006) bagaimana nilai-nilai publik dapat dijaga dan direkonsiliasikan.

Nilai publik seringkali tidak dapat diakomodir oleh kebijakan publik mengingat penekanan yang berlebihan pada individualisme

ekonomi. Akibatnya, pertanyaan tentang bagaimana mempromosikan nilai-nilai dan kebijakan publik dalam pemerintahan menjadi perhatian bersama dari banyak praktisi dan akademisi di bidang Administrasi Publik dan kebijakan publik (Kernaghan et al, 2000).

Nilai-nilai ditetapkan dalam literatur dalam berbagai cara, tetapi definisi kerja yang baik tampaknya menunjukkan bahwa nilai-nilai dibagikan dan dipertahankan untuk meyakinkan tentang pentingnya apa yang diinginkan dan apa yang tidak. Dengan demikian nilai telah menjadi standar, prinsip, atau tolok ukur untuk memandu dan menilai perilaku dan kebijakan.

Nilai-nilai paling dasar untuk sektor publik diberikan dalam ‘Deklarasi Hak Asasi Manusia’ yang diadopsi dari Sidang Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa pada tahun 1948, menurut Majelis Umum, standar pencapaian yang sama bagi semua orang. Kalimat pertamanya berbunyi bahwa martabat yang melekat dan hak yang setara dan tidak dapat dicabut dari semua anggota keluarga manusia, harus diakui sebagai dasar kebebasan, keadilan, dan perdamaian di dunia. Ini segera diikuti dengan penekanan pada pentingnya kebebasan berbicara dan berkeyakinan, dan kebebasan dari rasa takut dan keinginan, dan perlindungan oleh supremasi hukum (United Nations, 1999). Nilai-nilai di atas menentukan apa yang harus dicapai oleh pemerintah, dan membedakan sifat pekerjaan administrator publik dari karyawan di sektor swasta.

Nilai-nilai dasar seperti itu juga ditemukan dalam banyak konstitusi dan menggambarkan apa yang harus diperjuangkan oleh masyarakat, dan apa yang menjadi tolok ukur dasar untuk menilai kebijakan publik dan membangun lembaga yang sesuai, karena yang terutama adalah pemerintah yang bertanggung jawab menjunjung tinggi nilai-nilai ini. Nilai juga penting dalam memberikan tolak ukur dan menentukan bagaimana tujuan tersebut harus dicapai, yaitu tata kelola yang baik, dan bagaimana lembaga publik melakukan urusan publik dan mengelola sumber daya publik untuk menjamin realisasi hak asasi manusia (United Nations, 1999).

Penjelasan lebih lanjut tentang nilai publik telah didefinisikan ulang melalui interaksi sosial dan politik. Interaksi tersebut melibatkan politisi, pejabat, dan komunitas (Smith, 2004).

Berfokus pada nilai publik memungkinkan seseorang untuk mengumpulkan isu-isu untuk analisis ilmiah dalam istilah yang masuk akal bagi warga dan komunitas, aktivis politik dan orang-orang yang bertanggung jawab untuk memberikan layanan publik.

Menurut Smith (2004) nilai publik mengeksplorasi 3 tema utama, yaitu; (1) ide tentang nilai publik dan penekanannya pada penelitian dan interaksi sebagai dasar bagi pemimpin politik dan para manajer; (2) dampak dari agenda perubahan sektor publik dan sektor lain mempengaruhi sektor-sektor tersebut

secara keseluruhan yang mengabaikan isu kelembagaan dan kebijakan publik; (3) isu yang muncul saat ini mempertanyakan tentang nilai publik mungkin bisa membantu para aktivis, politisi, dan para manajer dalam memberikan perhatian tentang nilai publik.

Fokus pembahasan tentang nilai publik memungkinkan seseorang memperdebatkan tentang nilai-nilai, kelembagaan, sistem, proses, dan nilai seseorang. Selain itu memungkinkan juga menghubungkan wawasan dari perspektif yang berbeda, yang meliputi, kebijakan publik, analisis kebijakan, manajemen, ekonomi, ilmu

#### Matriks Pendekatan Nilai Pada Manajemen Publik

| Dimensi                                    | Nilai Publik  |
|--|---|
| Kepentingan Publik                         | Pilihan-pilihan individu dan publik adalah hasil dari deliberasi publik   |
| Sasaran Kinerja                            | Berbagai sasaran: output pelayanan, kepuasan, hasil, mempertahankan kepercayaan/legitimasi  |
| Model dominan akuntabilitas                | Berbagai model; Warga negara mengawasi pemerintahan; customer sebagai pengguna; pembayar pajak sebagai <i>funders</i> .                           |
| Preferred                                  | Menu alternatif dipilih secara praktis (agen sektor publik, perusahaan swasta,  |
| Pendekatan terhadap etika pelayanan publik | Tidak ada satu sektor yang memonopoli etika dan tidak ada etika yang selalu tepat. Etika sebagai sumber daya masyarakat dikelola secara hati-hati |
| Peranan partisipasi publik                 | Krusial dan <i>multifaceted</i> (customer, warganegara sebagai pemangku kepentingan utama.  |
| Tujuan para Manajer                        | Menanggapi pilihan-pilihan warganegara/pengguna, memperbaharui mandat dan kepercayaan melalui jaminan pelayanan                                   |

Sumber: Kelly and Muers (2002).

politik dan governance. Berikut ini ditampilkan pendekatan nilai terhadap manajemen publik sebagaimana pandangan Kelly and Muers (2002), yaitu;

#### Nilai Publik dan Kebijakan Publik

Setiap keputusan yang menyangkut kepentingan umum seharusnya mempertimbangkan nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat. Menurut Edward III (1980), bahwa jika kebijakan publik dipandang dari perspektif pelanggan kebijakan, maka pertimbangan nilai adalah sesuatu yang tak terelakkan. Pandangan ini mempertegas bahwa kebijakan yang berhasil dilaksanakan harus memperhatikan kondisi dari masyarakat tersebut, oleh karena mereka-lah yang akan terkena dampak dari suatu kebijakan. Sebagaimana juga telah dikemukakan oleh Saefullah (2008), bahwa, masalah yang sering

timbul karena ketidakcocokan antara kebijakan yang diambil dengan keadaan di lapangan, yaitu berkaitan dengan sistem nilai, perbedaan budaya, pemahaman atau persepsi, rasa keadilan, dan keterusterangan, dan lain sebagainya.

Perhatian terhadap dimensi nilai ini juga karena memperhatikan kondisi dari hancurnya dikotomi kebijakan-administrasi (Waldo, 1949), yang memperjelas bahwa, nilai-nilai dan kekuasaan politik telah beroperasi mulai dari tahap *agenda setting* sampai kepada proses kebijakan ke *street-level* implementasi kebijakan.

Asumsi yang dibangun dalam pengambilan keputusan ini juga didasarkan kepada pendapat yang menyatakan bahwa politik umumnya ditegaskan sebagai pengalokasian nilai-nilai secara otoritatif, atau proses penetapan, siapa mendapat apa, dimana, dan bagaimana?, sejalan

dengan pandangan Frederickson (1996), yang menyatakan pentingnya kesesuaian antara tujuan-tujuan perubahan dan nilai-nilai yang dominan dalam masyarakat. Nilai-nilai seperti empati, kejujuran, kemampuan berinovasi, dan nilai kepedulian terhadap kepentingan umum sangat membantu implementer kebijakan menjalankan tugas-tugas yang diembankan kepadanya.

Nilai-nilai yang dipakai sebagai dasar dalam pengambilan kebijakan dipengaruhi juga oleh faktor-faktor lain dalam proses pengambilan keputusan. Persoalannya kemudian adalah kriteria (nilai-nilai atau ukuran-ukuran) seperti apakah yang mempengaruhi para pembuat keputusan politik? Untuk menjawab pertanyaan tersebut kita akan dihadapkan pada banyak faktor yang berpengaruh terhadap para pembuat keputusan, seperti misalnya tekanan-tekanan politik dan sosial, kondisi-kondisi ekonomi, persyaratan-persyaratan procedural, komitmen-komitmen sebelumnya, waktu yang sempit dan sebagainya (Winarno, 2002).

Nilai dapat mengarahkan para pembuat kebijakan, Anderson (2003) mengemukakan bahwa, terdapat berbagai nilai yang melingkupi dan mengarahkan para pembuat kebijakan dalam proses pengambilan keputusan, yaitu nilai-nilai organisasi, nilai-nilai profesional, nilai pribadi, nilai-nilai kebijakan, dan nilai-nilai ideologi. Keseluruhan nilai-nilai ini dipertimbangkan secara luas oleh pengambil keputusan. Terdapat kecenderungan dari pengambil keputusan publik mengabaikan nilai-nilai yang dimiliki ini dalam proses pengambilan keputusan, padahal sebenarnya sangat membantu mereka dalam menetapkan apa yang baik, yang buruk, yang diinginkan atau tidak diinginkan.

Hubungan antara pengambilan keputusan dan perhatian kepada nilai-nilai publik atau kepentingan publik digambarkan oleh Michael (2003), dengan mengemukakan bahwa terdapat 5 elemen utama dari setiap keputusan yang dianggap mewakili kepentingan publik/nilai-nilai publik yaitu; (1) pengakuan terhadap hak-hak individu; (2) perhatian kepada publik; (3) pertanggungjawaban pengambil keputusan kepada publik; (4) keterwakilan publik; (5) proses formal untuk memisahkan dan membatasi peranan dari pengambil keputusan (*decision-makers*).

Pengambil keputusan yang rasional selalu bersikap untuk rasional, yaitu memperhatikan cara yang efektif agar kebijakan dapat dilaksanakan. Rasionalitas didasarkan kepada *cara-tujuan logis*, yang mengasumsikan bahwa pilihan yang terbaik disetujui berdasarkan tujuan kebijakan. Di dalam proses pengambilan keputusan, alternatif yang telah dipilih dianggap cara yang tepat bagi pencapaian tujuan. Oleh karena itu di dalam teori keputusan, rasionalitas adalah untuk meminimalkan resiko dan menjamin kelangsungan kelembagaan sebagai suatu tujuan atau nilai (Simon, 1947).

Rasionalitas dalam proses pengambilan keputusan bersangkutan paut dengan pemilihan alternatif, sebenarnya dimaksudkan tidak semata-mata untuk memaksimalkan nilai-nilainya, melainkan untuk sekedar mencapai tingkat cukup memuaskan atau cukup baik (Wahab, 1990). Kepuasan yang digambarkan dan sikap rasional memungkinkan administrator yang menghadapi keputusan tertentu, menyederhanakan persoalannya dengan cara tidak menelaah semua alternatif yang mungkin. Dalam hal ini administrator agaknya mengikuti akal sehatnya, sehingga pilihan-pilihan yang penting mungkin terabaikan. Oleh karena itulah konsep rasional menurut Simon (1947) dinamai rasionalitas terbatas (*bounded rationality*).

Para analis kebijakan tentu saja hati-hati membuat rekomendasi yang bias dari sasaran-sasaran dan nilai-nilai, karena rekomendasi tersebut sangat membantu para analis untuk memberikan masukan agar kesimpulan tentang alternatif utama dalam pengambilan keputusan benar-benar dapat diterapkan sehingga menjadi *problem Solving* bagi persoalan yang dihadapi oleh publik. Berkaitan dengan hal ini, Wahab (1990), mengemukakan beberapa saran agar keputusan yang rasional dapat dicapai yaitu; (1) mengetahui seluruh nilai-nilai masyarakat beserta pemberian bobotnya; (2) mengetahui secara tepat alternatif-alternatif kebijakan yang tersedia; (3) mengetahui semua akibat yang mungkin terjadi dari tiap alternatif kebijakan yang dipilih; (4) menghitung nisbah antara nilai yang dicapai oleh masyarakat dengan pengorbanan yang sudah diberikan oleh mereka bagi tiap alternatif kebijakan yang dipilih; (5) memilih alternatif yang paling efisien.

## METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif, istilah kualitatif menunjuk pada proses dan makna yang tidak diuji atau diukur secara ketat, baik dari segi kuantitas, intensitas, maupun frekuensi. Penekanan diberikan pada sifat konstruksi sosial dan realitas serta mencari jawaban bagaimana pengalaman sosial dibentuk dan diberi makna (Denzim dan Lincoln, 1994). Penekanan utama pada pendekatan kualitatif dalam penelitian ini didasarkan pada pertimbangan, bahwa fokus penelitian ini mengungkap tentang nilai publik yang dilakukan dalam pelestarian pohon cendana. Menurut Strauss dan Corbin (1991), untuk penelitian yang berfokus pada pengungkapan proses yang relevan adalah pendekatan kualitatif, mendeskripsikan proses dari model yang berkaitan dengan nilai-nilai masyarakat dalam kebijakan pelestarian Cendana.

### Fokus Penelitian

Penelitian tentang nilai publik dalam pelestarian cendana difokuskan pada; (1) dimensi nilai keadilan dalam pelestarian cendana di kabupaten TTS; (2) dimensi nilai akuntabilitas dalam pelestarian cendana di kabupaten TTS dan; (3) dimensi nilai keberlanjutan dalam pelestarian cendana di kabupaten TTS.

## Proses Penetapan Informan

Penetapan informan penelitian dilakukan secara *purposif*, yaitu ditetapkan secara sengaja dengan mempertimbangkan bahwa mereka yang dipilih mengetahui persis tentang nilai-nilai utama masyarakat dalam melestarikan Cendana, mereka itu diantaranya adalah, tokoh masyarakat, aparat pemerintah desa, dan aparat UPT Kehutanan Kabupaten Timor Tengah Selatan (TTS).

## HASIL PENELITIAN

Pemerintah kabupaten TTS berkomitmen mengembangkan cendana yang dijabarkan kedalam program dan kegiatan. Tahun anggaran 2018 dan 2019 telah dilaksanakan program dan kegiatan seperti yang tertuang pada Tabel 1.

Berdasarkan data yang dikutip dari laporan Lakip pada UPT Kehutanan kabupaten Timor Tengah Selatan diperoleh informasi tentang jumlah anggaran untuk pengembangan cendana di kabupaten Timor Tengah Selatan cukup besar, yaitu seperti pada Tabel 2.

Berdasarkan Tabel 2 anggaran untuk pengembangan cendana cukup besar yang bersumber dari APBD kabupaten Timor Tengah Selatan, APBD provinsi Nusa Tenggara

**Tabel 1.** Program Pengembangan Cendana di Kabupaten TTS

| No | Kegiatan Pengembangan Cendana                | Realisasi Kegiatan |
|----|--|--------------------|
| 1  | Pembuatan Bibit Tanaman Cendana              | 31.000 Pohon       |
| 2  | Pembuatan Hutan Rakyat Cendana (lahan milik) | 20 Ha (4000 Pohon) |
| 3  | Pemeliharaan Tanaman Cendana                 | 40 Ha              |
| 4  | Pembuatan Arboretum                          | 2 Unit             |
| 5  | Pendistribusian Bibit Kepada Kelompok Tani   | 125.000 Pohon      |
| 6  | Pendampingan Kerjasama dengan LSM            | 45 Desa            |

Sumber: UPT Kehutanan Kab.TTS, 2020

**Tabel 2.** Alokasi Anggaran Kegiatan Pelestarian Cendana di Kabupaten TTS

| No | Tahun | Sumber Pembiayaan                       | Jumlah Anggaran   |
|----|-------|---|-------------------|
| 1  | 2017  | Pemda Provinsi NTT                      | Rp. 250.000.000,- |
|    |       | Pemda Kabupaten TTS                     | Rp. 150.000.000,- |
|    |       | Penyertaan Modal Koperasi Kelompok Tani | Rp. 25.000.000,-  |
| 2  | 2018  | Pemda Provinsi NTT                      | Rp. 275.000.000,- |
|    |       | Pemda Kabupaten TTS                     | Rp. 175.000.000,- |
|    |       | Penyertaan Modal Koperasi Kelompok Tani | Rp. 22.000.000,-  |
| 3  | 2019  | Pemda Provinsi NTT                      | Rp. 300.000.000,- |
|    |       | Pemda Kabupaten TTS                     | Rp. 210.000.000,- |
|    |       | Penyertaan Modal Koperasi Kelompok Tani | 20.000.000,-      |

Sumber: UPT Kehutanan Kabupaten TTS, 2020.

Timur dari anggaran program dekonsentrasi Kementerian Kehutanan dan Lingkungan Hidup.

### Persebaran populasi pohon cendana

Dari 21 kecamatan yang ada di kabupaten Timor Tengah Selatan terdapat 5 kecamatan yang memiliki pohon cendana yang paling banyak populasinya yaitu; kecamatan Mollo Utara, Mollo Selatan, Amanuban Barat, Batu putih, dan Amanuban Tengah. Selengkapnya mengenai persebarannya dapat dilihat pada Tabel 3.

**Tabel 3.** Persebaran populasi pohon cendana di kabupaten Timor Tengah Selatan

| No     | Kecamatan        | Populasi  |            | Jml    |
|--------|------------------|-----------|------------|--------|
|        |                  | Pohon tua | Pohon muda |        |
| 1      | Mollo Utara      | 1670      | 6537       | 8207   |
| 2      | Fatumnasi        | 438       | 1174       | 1612   |
| 3      | Mollo Selatan    | 1776      | 6860       | 8636   |
| 4      | Pollen           | 477       | 1250       | 1727   |
| 5      | Kota SoE         | 123       | 1350       | 1473   |
| 6      | Amanuban Barat   | 1863      | 5862       | 7725   |
| 7      | Batu Putih       | 1520      | 5825       | 7345   |
| 8      | Amanuban Selatan | 499       | 1225       | 1724   |
| 9      | Kuanfatu         | 302       | 1703       | 2005   |
| 10     | Kualin           | 331       | 1231       | 1562   |
| 11     | Amanuban Tengah  | 1737      | 6425       | 8162   |
| 12     | Oenino           | 298       | 1350       | 1648   |
| 13     | Kolbano          | 169       | 1421       | 1590   |
| 14     | Amanuban Timur   | 279       | 1362       | 1641   |
| 15     | KiE              | 850       | 4730       | 5580   |
| 16     | Kot'olin         | 252       | 1205       | 1457   |
| 17     | Amanuban Selatan | 274       | 1705       | 1979   |
| 18     | Nunkolo          | 274       | 1250       | 1524   |
| 19     | Boking           | 574       | 1150       | 1720   |
| 20     | Amanuban         | 272       | 1642       | 1914   |
| 21     | Utara Toinas     | 279       | 1110       | 1389   |
| Jumlah |                  | 14.252    | 56.367     | 70.620 |

Sumber: UPT, Kehutanan Kabupaten Timor Tengah Selatan, 2020

Berdasarkan Tabel 3, maka tingkat populasi pohon Cendana di kabupaten Timor Tengah Selatan, populasinya semakin berkurang dan persebarannya tidak merata lagi pada tiap

kecamatan, hanya ada beberapa kecamatan yang populasinya masih cukup.

Pemerintah memiliki peran khusus sebagai penjamin nilai-nilai publik, tetapi warga negara, kelompok bisnis dan organisasi nirlaba juga penting sebagai pemecah masalah publik yang aktif (Bryson et al, 2014). Pada setiap paradigma dan model administrasi senantiasa terdapat nilai publik, jika nilai utama pada *Old Public Administration* adalah nilai efisiensi, pada *New Public Management* adalah efisiensi dan efektivitas, maka pada paradigma *New Public Service* nilai utama adalah keadilan sosial dan demokrasi, (Denhardt and Denhardt, 2011). Menurut Bryson et al, 2014, pendekatan baru ini memberikan penekanan pada: nilai-nilai publik; pengakuan bahwa pemerintah memiliki peran khusus sebagai penjamin nilai-nilai publik; keyakinan akan pentingnya manajemen publik yang dipahami secara luas, dan layanan untuk publik; dan penekanan yang tinggi pada kewarganegaraan dan pemerintahan yang demokratis dan kolaboratif.

Berdasarkan pandangan ini dan masalah yang telah dikemukakan pada sebelumnya, maka fokus penelitian tentang nilai publik dan pelestarian Cendana adalah bagaimana mengungkap kontribusi nilai publik, khususnya nilai keadilan, akuntabilitas, dan nilai keberlanjutan dalam kebijakan pelestarian Cendana. Dalam pelayanan pelestarian Cendana senantiasa diperlukan penciptaan nilai publik agar hak-hak publik menikmati/memanfaatkan sumber daya Cendana dapat terpenuhi. Penciptaan nilai publik melalui pelayanan publik yang menghasilkan apa yang dihargai oleh publik, termasuk menambah ruang publik, adalah kriteria nilai publik (Benington, 2011).

### Nilai Keadilan Sosial

Keadilan (*equity*) adalah adalah suatu konsep yang menggambarkan tentang bagaimana memperlakukan semua orang adalah sama di mata hukum. Konsep kesetaraan dan ekuitas memiliki kesamaan orientasi seputar konsep keadilan. Namun, ada perbedaan mendasar, kesetaraan berarti identik dengan kesamaan dalam distribusi layanan pemerintah atau implementasi kebijakan publik. Keadilan adalah lebih penting dari efisiensi dalam pengelolaan sektor publik, keadilan juga sebagai pilar normatif dari administrasi publik membutuhkan

birokrat yang dapat mengalokasi barang dan jasa publik lebih adil, dan mewakili mereka yang tidak memiliki akses kepada proses kebijakan publik.

Keadilan juga berarti distribusi layanan atau kebijakan secara adil, keadilan mencakup; koreksi terhadap ketidakseimbangan dalam distribusi nilai-nilai sosial dan politik. Namun berbeda pengertiannya dengan perlakuan yang sama untuk semua, keadilan mengutamakan manfaat lebih besar bagi mereka yang kurang beruntung (Denhardt and Denhardt, 2011), bahkan Frederickson (1996) menyatakan bahwa keadilan dalam konteks pemerintahan dan pembangunan adalah keadilan sosial yang merupakan; (1) dasar bagi masyarakat demokratis; (2) dapat mempengaruhi perilaku organisasi; dan (3) sebagai dasar legal dan praktis dalam mendistribusikan pelayanan publik.

Cendana sebagai sumber daya alam yang mempunyai akses terbuka bagi publik, dieksploitasi terus-menerus sehingga mengakibatkan sumber daya alam ini mengalami tekanan luar biasa. Tekanan dipicu oleh nilai Cendana, baik secara ekonomis, politik, sosial, budaya, dan ekologi. Nilai ekonomi Cendana cukup menjanjikan, sekitar Rp.120.000 per-kg. Nilai politik adalah dapat memberikan legitimasi bagi pemimpin politik informal, mereka yang menjadi pemilik lahan Cendana memiliki posisi tawar politik yang cukup strategis. Nilai budaya Cendana bagi masyarakat di wilayah Kabupaten Timor Tengah Selatan, Cendana dianggap tanaman yang memiliki nilai budaya karena dianggap oleh masyarakat lokal kedatangannya bersamaan dengan leluhur orang Timor, tanaman ini kemudian bagi sebagian masyarakat dianggap sakral. Sedangkan dari nilai ekologis, Cendana adalah penstabil ekologis. Cendana punya akar yang kuat untuk menahan gerusan air yang dapat berpotensi menimbulkan longsor dan kerusakan tanah. Sejumlah nilai ini kemudian menjadikan Cendana sebagai sumber daya yang dilirik oleh banyak pihak untuk dieksploitasi dan dimanfaatkan. Eksploitasi dan pemanfaatan yang berlangsung sejak sebelum dan sesudah kemerdekaan Republik Indonesia menyebabkan populasinya semakin menurun, angka terakhir dari populasi cendana berkisar 70.620 pohon (UPT Kehutanan kabupaten TTS, 2020).

Kronologi tentang bagaimana proses

kehancuran Cendana dapat ditelusuri dari Widiyatmika yang dikutip dari Rohadi *et al* (2001) disebutkan bahwa pada awalnya seluruh Cendana yang ada di pulau Timor dikuasai oleh Raja, selanjutnya Raja menunjuk "*Tuan Tanah*" (*fetor atau uis pah*) untuk mengawasi produksi Cendana yang ada di daerah ini. Tuan tanah ini kemudian ditunjuk menjadi ketua adat untuk memelihara dan mengamankan pohon-pohon Cendana yang ada dan melakukan upacara ritual jika akan dilakukan pengambilan hasil cendana. Jika seluruh aktifitas pengambilan hasil Cendana telah selesai, akar Cendana menjadi milik Raja, batang diberikan kepada Tuan Tanah, dan ranting kepada pemilik pohon Cendana (Ormeling dalam Rohadi, 2001). Praktik pengelolaan seperti ini berlangsung sampai zaman pendudukan Hindia Belanda, dan sejak itu pula terjadi perubahan sangat mendasar dalam pengelolaan cendana. Perubahan terjadi dalam hal penebangan,

Pada zaman kolonial Belanda, telah terjadi perubahan sistem penggajian dalam eksploitasi. Belanda memberikan kepastian kompensasi dalam setiap pengambilan hasil Cendana, namun kompensasi yang diberikan itu belum jelas kepada penguasa lokal, demikian juga kompensasi dari penguasa lokal kepada rakyat. Aturan ini kemudian diprotes dan ditolak oleh rakyat. Pada tahun 1925 sistem kompensasi diganti dengan sistem pajak, pada saat itu pengelolaan Cendana dipegang oleh pemerintah *Swapradja*. Cendana. Pada tahun 1925 diberlakukan *Sandalwood Ordinance*. Diumumkan pada waktu itu bahwa seluruh cendana menjadi milik swapraja. Pemerintah *swapradja* kemudian mengawasi Cendana mulai dari tempat asal sampai tempat tujuan perdagangan.

Sejak kemerdekaan Republik Indonesia tahun 1945 hingga saat ini (era reformasi pemerintahan), Cendana tetap dikuasai oleh pemerintah. Dalam Undang-undang dasar 1945 pasal 33, disebutkan bahwa bumi, air, udara beserta segala isinya dikuasai oleh Negara dan dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kepentingan seluruh rakyat Indonesia. Jika mengacu kepada aturan tersebut sebenarnya ingin melindungi sumber daya alam dan bermanfaat untuk mensejahterakan seluruh bangsa Indonesia. Namun dalam implementasi berbagai kebijakan untuk mencapai tujuan tersebut masih jauh dari yang diharapkan,

sehingga masyarakat tetap menjadi korban dari janji dan tekad yang sudah disampaikan.

Kegiatan eksploitasi hutan cendana didasarkan pada kewenangan negara dan masyarakat untuk melakukan pengelolaan sumber daya alam demi kepentingan masyarakat secara keseluruhan (Mulyana, 2005). Penguasaan hutan oleh negara yang telah berlangsung cukup lama, dinilai telah gagal dalam melaksanakan wewenang dengan adil, lestari, dan berkelanjutan untuk kesejahteraan rakyat. Alasan utama atas kegagalan ini adalah karena telah terjadi *deforestasi* dan *degradasi* sumber daya hutan, merebaknya sengketa dengan masyarakat lokal yang telah kehilangan haknya oleh kebijakan pemerintah, meluasnya permasalahan sosial, dan lahirnya krisis kehutanan.

Nilai keadilan (*equity*) selanjutnya menghasilkan nilai kesetaraan (*equality value*). Keadilan sosial menjadi standar bagi penilaian dan tindakan publik. Betapa pentingnya nilai keadilan sosial dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan publik sehingga Frederickson (1997) mengemukakan hal sebagai berikut; teori kesetaraan sosial (*social equality*) memerinci bagaimana bentuk-bentuk persamaan alternatif dan saling bersaing, berfungsi menginformasikan pekerjaan pelayan publik menjadi lebih baik. Tugas mereka adalah menyeimbangkan kebutuhan efisiensi, ekonomi, keadilan sosial, tugas tersebut sangat sulit tercapai bila mereka tidak dapat memahami rincian tentang keadilan dan kesetaraan.

Melalui Penekanan pada keadilan adalah menjadi instrumen yang efektif untuk menyampaikan kepada pembuat kebijakan dan pelaksana kebijakan bahwa masalah distribusi biaya dan manfaat yang adil seringkali sama pentingnya dengan masalah efisiensi dan ekonomi (Lineberry, 1977), lebih jauh Gooden (2015) mengemukakan, dengan keadilan sosial mengakui pengaruh sejarah, politik, sosial, dan ekonomi yang secara struktural juga memengaruhi prospek untuk akses, peluang, dan hasil. Keadilan sosial dalam administrasi publik mengakui pentingnya organisasi sektor publik dalam memenuhi prinsip demokrasi dari keadilan.

### Nilai Akuntabilitas

Kamus Administrasi Publik mendefinisikan akuntabilitas sebagai "suatu kondisi di mana

individu yang menjalankan kekuasaan dibatasi oleh cara-cara eksternal dan oleh norma-norma internal" (Chandler dan Plano, 1988). Definisi ini kemudian dimaknai oleh Kopplell (2005) bahwa pembatasan kekuasaan dari eksternal berasal dari arahan warga negara, badan legislatif, eksekutif yang dipilih dan ditunjuk, dan pengadilan. Selain itu; hukum, peraturan, dan prinsip moral, juga membatasi individu menjalankan kekuasaan. Oleh karena itu akuntabilitas memerlukan faktor deliberasi agar kebijakan yang ditempuh tidak bertentangan dengan kepentingan publik, diperlukan partisipasi stakeholder sehingga kebijakan tersebut benar-benar mengakomodari nilai publik.

Menurut Simon, Smithburg, dan Thompson (1950), prasyarat pertama dari manajemen yang bertanggung jawab adalah akuntabilitas, yang dapat didefinisikan sebagai "metode, prosedur, dan kekuatan yang menentukan nilai apa yang akan tercermin dalam keputusan administratif. Kim (2009) mengakui bahwa akuntabilitas merupakan salah satu karakteristik inti dari tata kelola yang baik. Ini pada dasarnya adalah kewajiban untuk melakukan seperti yang diharapkan atau menanggung konsekuensi kegagalan. Namun konsep akuntabilitas tetap tidak jelas. Berkenaan dengan akuntabilitas pejabat publik, beberapa istilah sering digunakan adalah; *transparency, liability, controllability, responsibility dan, responsiveness*. Di negara berkembang, arti yang paling mendasar dari akuntabilitas bagi pejabat publik adalah kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, namun kewajiban hukum ini hanyalah landasan dasar untuk mengambil langkah selanjutnya.

Mengacu kepada pandangan para ahli dalam kaitan dengan nilai akuntabilitas kebijakan pelestarian Cendana, dapat dilihat dalam sejumlah Peraturan Daerah (Perda) yang diterbitkan oleh pemerintah daerah, baik oleh pemerintah provinsi Nusa Tenggara Timur maupun oleh pemerintah kabupaten Timor Tengah Selatan.

a. Perda Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur Nomor 16 tahun 1986 tentang Cendana.

Terdapat beberapa pasal dari Perda Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur Nomor 16 tahun 1986 tentang Cendana, yang nilai akuntabilitasnya dianggap rendah, antara lain: (1) pemerintah daerah Provinsi menguasai

semua Cendana, baik yang berupa tumbuhan hidup, ataupun mati ataupun potongan, belahan kepingan, akar yang belum diolah di dalam maupun di luar kawasan hutan dalam daerah provinsi Nusa Tenggara Timur (pasal 2 ayat 1); (2) pendapatan dari hasil penjualan cendana diberikan kepada daerah Kabupaten penghasil sebanyak 50 % setelah dikurangi seluruh biaya-biaya eksploitasi (pasal 10 ayat 1); (3) pembagian hasil kepada pemerintah daerah kabupaten penghasil dipisahkan 25 % untuk biaya pembinaan, penanaman kembali, dan pemeliharaan cendana di daerah kabupaten penghasil (pasal 10 ayat 2); (4) barang siapa yang memotong, menebang, yang hidup maupun yang mati atau menggali akar Cendana, baik di dalam maupun di luar kawasan hutan negara, tanpa izin Dinas Kehutanan, akan dihukum selama-lamanya 3 bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp.25.000,- (Dua puluh lima ribu rupiah) (pasal 11 ayat 1 poin a)

- b. Perda Provinsi Nusa Tenggara Timur nomor 6 tahun 1996 tentang Perubahan Pertama Peraturan Daerah Propinsi Nusa Tenggara Timur nomor 16 tentang cendana. Beberapa hal yang mendasar dari perda ini antara lain; (1) setiap penduduk diwajibkan untuk membudidayakan dan memelihara cendana diatas tanah miliknya secara swakelola (pasal 5A ayat 1); (2) setiap perorangan atau Badan Hukum yang mengusahakan pabrik penyulingan dan atau industri kerajinan cendana diwajibkan untuk membudidayakan dan memelihara tanaman cendana, baik secara langsung maupun tidak langsung (pasal 5A ayat 2); (3) dinas kehutanan melindungi dan memulihkan pohon cendana yang tumbuh dalam kawasan hutan negara, juga yang tumbuh alamiah diatas tanah perorangan atau badan hukum yang sedang diusahakan., (pasal 5A ayat 4).

Sampai dengan tahun 1997, eksploitasi Cendana semakin gencar dilakukan, baik untuk memenuhi kebutuhan industri kerajinan maupun untuk tujuan ekspor berupa minyak cendana, gelondongan, dan serbuk untuk pembuatan dupa menyebabkan populasi cendana semakin berkurang dan memprihatinkan. Sesuai dengan data yang dikumpulkan Dinas kehutanan Kabupaten TTS Provinsi NTT, jumlah populasi cendana tinggal 350.940 pohon (Laporan tahunan Dinas Kehutanan Kabupaten TTS Provinsi NTT 1997). Kondisi ini menyebabkan

Gubernur Provinsi Nusa Tenggara Timur mengambil langkah untuk menyelamatkan populasi dari kepunahan, dengan mengeluarkan Instruksi Gubernur Provinsi Nusa Tenggara Timur Nomor 12 tahun 1997 *Tentang Larangan Penebangan Pohon Cendana*.

Dasar pertimbangan dari instruksi Gubernur ini adalah bahwa kayu Cendana sebagai aset kekayaan pemerintah Provinsi NTT dan masyarakat yang merupakan tumbuhan langka dan populasinya sudah berkurang dan memprihatinkan, maka perlu dilestarikan keberadaannya. Inti dari instruksi Gubernur ini adalah :

Agar para Bupati Kepala Daerah melarang penebangan dan penggalian akar cendana serta mendorong seluruh warga masyarakat, baik perorangan maupun Badan hukum untuk melakukan penanaman pohon cendana dalam wilayah Provinsi NTT (point a dan b instruksi Gubernur nomor 12 tahun 1997).

Seiring dengan otonomi daerah yang diberikan oleh pemerintah pusat melalui UU No.32/2004, berdampak pada penyerahan berbagai kewenangan kepada daerah Kabupaten/kota untuk melaksanakan urusan pemerintahan dan pembangunan, maka kegiatan pengelolaan cendana selanjutnya diserahkan pemerintah Kabupaten masing-masing daerah penghasil pohon cendana. Kebijakan ini diatur melalui Perda Propinsi NTT Nomor 2 tahun 1999 tentang pencabutan Perda Nomor 16 tahun 1996 tentang cendana.

Dengan Perda ini, maka Pemerintah Kabupaten Timor Tengah Selatan (TTS) mengeluarkan kebijakan untuk mengatur segala hal yang berkaitan dengan pengelolaan cendana di Kabupaten TTS, yaitu *Perda Kabupaten Timor Tengah Selatan Nomor 25 tahun 2001 tentang cendana*. Perda Nomor 25 Tahun 2001 dianggap belum mampu meningkatkan populasi Cendana yang menyebabkan dilakukan revisi dengan diterbitkannya *Perda Kabupaten Timor Tengah Selatan Nomor 3 tahun 2013 Tentang Cendana*.

Kopplell (2005), lebih jauh mengemukakan bahwa dalam konteks politik, konsepsi akuntabilitas terkait dengan keyakinan tentang sifat pemerintahan yang adil, peran warga negara dalam menetapkan kebijakan, dan interaksi antara pejabat terpilih dan pegawai negeri karier. Dengan demikian, definisi

operasional dari akuntabilitas mencerminkan pemahaman seseorang tentang tempat birokrasi di negara demokratis. Dalam konteks lain, definisi akuntabilitas mencerminkan keyakinan tentang hubungan ideal antar aktor. Misalnya, definisi "akuntabel kepala eksekutif" bergantung pada visi seseorang tentang hubungan antara dewan direksi, manajemen, pemegang saham, dan sebagainya. Untuk organisasi nirlaba, akuntabilitas mencerminkan hubungan ideal antara pemimpin, kontributor (hidup dan mati), komunitas, dan masyarakat.

Koppell (2005) menegaskan bahwa aspek utama dari akuntabilitas adalah transparansi, kewajiban, kontrol, tanggung jawab, dan kesesuaian. Namun Romzek dan Dubnick (1987) di sisi lain, menerapkan dua kriteria: sumber tuntutan akuntabilitas (pengendalian agensi), baik eksternal maupun internal agensi yang bersangkutan; dan tingkat kendali atas tindakan agensi, apakah tinggi atau rendah. Sedangkan Oliver (1991) lebih memfokuskan pengertian akuntabilitas pada perbedaan kelembagaan seperti kepada menteri dan parlemen (politik); ke pengadilan (legal); kepada badan non-parlemen seperti ombudsman (administratif); dan langsung ke publik.

### Nilai Keberlanjutan

Berdasarkan hasil wawancara dengan sejumlah informan disimpulkan bahwa kapasitas indikator ekologi kebijakan pelestarian Cendana dikategorikan rendah, Kebijakan tentang Cendana yang diharapkan berdampak pada peningkatan populasi Cendana ternyata berimplikasi pada rendahnya kapasitas ekologi di wilayah pengembangan Cendana. Rasionalisasinya adalah, kegiatan eksploitasi yang dilakukan telah mengambil semua bagian-bagian pohon Cendana, termasuk akarnya. Menurut informan penelitian, pada bagian akar Cendana itu aromanya sangat bagus (harum), saat dilakukan eksploitasi pada bagian akarnya, maka merusak semua permukaan tanah, sehingga dapat mempengaruhi tangkapan air dan kesuburan tanah. Dilain pihak jika eksploitasi terus menerus dilakukan, maka keanekaragaman hayati yang lain dan sumber daya hutan disekitar tempat Cendana hidup juga ikut tergerus.

Berkaitan dengan upaya penilaian terhadap indikator keberlanjutan, maka diperlukan pengembangan sistem untuk mengukur dan mengelola indikator keberlanjutan pada dimensi ekologi kebijakan pelestarian Cendana, dalam

**Tabel 4.** Kapasitas Nilai *Sustainability* Kebijakan Pelestarian Cendana

| Dimensi | Indikator                                 | Kapasitas Nilai |        |
|---------|---|-----------------|--------|
|         |   | Tinggi          | Rendah |
| Ekonomi | Mendapatkan Keuntungan bagi masyarakat    | -               | Rendah |
|         | Inovasi                                   | Tinggi          | -      |
|         | Kualitas Program                          | -               | Rendah |
|         | Efisiensi                                 | -               | Rendah |
|         | Ketepatan waktu dan biaya                 | Tinggi          | -      |
| Sosial  | Dukungan Bisnis lokal                     | Tinggi          | -      |
|         | Menjamin akuntabilitas dan transparansi   | -               | Rendah |
|         | Memberikan manfaat bagi masyarakat        | -               | Rendah |
|         | Menciptakan lapangan pekerjaan            | Tinggi          | -      |
|         | Menjamin Keselamatan dan Kesehatan Kerja  | Tinggi          | -      |
|         | Melindungi hak masyarakat                 | -               | Rendah |
|         | Melindungi budaya lokal                   | -               | Rendah |
| Ekologi | Melindungi sumber air                     | -               | Rendah |
|         | Melindungi kesuburan tanah                | -               | Rendah |
|         | Melindungi keanekaragaman hayati          | -               | Rendah |
|         | Melindungi Hutan                          | -               | Rendah |
|         | Meningkatkan Sistem manajemen lingkungan  | -               | Rendah |
|         | Meningkatkan kinerja kebijakan lingkungan | -               | Rendah |

Sumber: Diolah dari hasil wawancara, 2020, dan diadaptasi dari Yu et al (2018)

hal ini; bagaimana menetapkan indikator kualitas, yang tidak hanya memperhatikan aspek finansial tetapi juga sosial, lingkungan, pendidikan, budaya, dan geografis (Frare (2020). Selain itu, juga pemahaman yang lebih baik dari organisasi pelaksanaan kegiatan pelestarian tentang dimensi-dimensi efektivitas implementasi dan umpan baliknya.

Kegiatan ini dimaksudkan untuk mengevaluasi manajemen publik, yang bermanfaat untuk evaluasi kinerja dan memantau tindakan, proyek, area tertentu, dan kebijakan. Berdasarkan hasil ini, maka penting bagi pemerintah daerah untuk memperkenalkan solusi inovatif, memprioritaskan tata kelola kelembagaan yang berkelanjutan untuk mengatasi masalah yang berkaitan dengan ekonomi, lingkungan, dan Sosial.

## KESIMPULAN

Menurut Denhardt and Denhardt (2011), dengan penekanan pada nilai publik maka terdapat; pengakuan bahwa pemerintah memiliki peran khusus sebagai penjamin nilai-nilai publik; meyakinkan kita akan pentingnya manajemen publik yang dipahami secara luas, dan layanan untuk publik; dan juga penekanan yang lebih tinggi pada kewarganegaraan dan pemerintahan yang demokratis dan kolaboratif. Pemerintah berperan menyampaikan dialog dan mengkatalisasinya serta menanggapi sikap aktif kewarganegaraan dalam mengejar apa yang dihargai publik dan apa yang baik bagi publik. Para pejabat pemerintahan, baik yang dipilih maupun yang diangkat menciptakan nilai publik, sehingga masalah-masalah publik dapat ditangani secara efektif dan apa yang baik untuk publik senantiasa diperjuangkan.

Konsepsi tentang nilai telah banyak dikemukakan oleh para ahli, namun perdebatan substansi utama nilai sampai saat ini masih terdapat sejumlah pertanyaan substansial juga yang sering muncul berkaitan dengan nilai sebagai nilai publik sebagaimana telah diungkapkan oleh Bryson et al, (2015), yaitu; (1) apakah objek-objek nilai adalah keadaan subjektif psikologis atau merupakan keadaan dunia obyektif; (2) apakah nilai itu intrinsik, ekstrinsik, atau relasional; (3) apakah sesuatu itu berharga untuk dirinya sendiri atau sebagai alat untuk sesuatu yang lain; (4) apakah ada hierarki nilai; (5) siapa yang menilai; (6) bagaimana penilaian dilakukan;

dan (7) terhadap kriteria apa objek nilai tersebut diukur. Pertanyaan ini penting untuk dijawab agar dapat memenuhi kepentingan publik dalam proses kebijakan publik, sehingga benar-benar dapat mengakomodasi seluruh kepentingan.

Disamping itu, masih juga terdapat persepsi yang berbeda tentang nilai publik (*public Value*) dan penciptaan nilai publik (*creating public value*), dimana kedua dikembangkan dan memainkan peranan dalam ranah publik (*public sphere*) dalam rangka mencapai tujuan publik.

Setidaknya terdapat 3 (tiga) nilai publik dalam kebijakan pelestarian Cendana, yaitu; nilai keadilan sosial, nilai akuntabilitas, dan nilai keberlanjutan. Berdasarkan hasil penelitian, ketiga nilai tersebut masih perlu ditingkatkan perannya sehingga upaya untuk meningkatkan populasi Cendana yang dianggap sebagai sumber daya dan ikon bagi masyarakat dapat tercapai. Dikaitkan dengan pandangan Smith (2004) bahwa dengan memfokuskan kepada nilai publik dalam upaya kebijakan pelestarian Cendana, maka memungkinkan pemerintah (pemerintah daerah) dan publik untuk menemukan kembali tindakan yang relevan dan sesuai dengan nilai publik yang terabaikan. Melalui pendekatan nilai publik, maka (1) mendorong deliberasi 'nilai' dan cara untuk mencapainya; (2) memberikan fokus bagi deliberasi politik pada organisasi publik skala besar dan sektor terkait; (3) berfokus pada hasil dan strategi, tidak hanya pada struktur dan sarana; (4) mendorong kekayaan dan fleksibilitas dalam hubungan antara warga negara dan pemerintah; (5) berfokus pada kemampuan yang diperlukan publik dan sektor terkait, kapabilitas tersebut dikembangkan dan dipertahankan agar tujuan publik tercapai.

## DAFTAR PUSTAKA

- Anderson, James E. 1978. *Public Policy Making*. Chicago: Holt, Rinehart and Winston.
- Arnold, M. (2017). *Fostering sustainability by linking co-creation and relationship management concepts, SI Systematic leadership towards sustainability*. *Journal of Cleaner Production*, 140(1), 179–188. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2015.03.059>
- Arnold, Marlen Gabriele, 2018, Sustainability value creation in frugal contexts to foster Sustainable Development Goals, *Bus Strat Dev*. 2018;1:265–275. Sustainability value creation in frugal contexts to foster Sustainable Development Goals - Arnold - 2018 - BUSINESS STRATEGY & DEVELOPMENT - Wiley Online Library.
- Beck Jorgensen, T. B. and B. Bozeman. 2007. *The Public*

- Values Universe: An Inventory. Administration and Society, 39, 3: 354–381
- Benington, John. 2011. *From Private Choice to Public Value? In Public Value: Theory and Practice*, edited by John Benington and Mark Moore, 31–49. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
- Bozeman, B. 2002. *Public Value Failure: When Efficient Markets May Not Do*. Public Administration Review, 522: 145–161
- Bryson, John M., Barbara C. Crosby., Laura Bloomberg.,2014,*Public Value Governance: Moving beyond Traditional Public Administration and the New Public Management*, Public Administration Review, Vol. 74, Iss. 4, pp. 445–456, DOI: 10.1111/puar.12238.
- Chandler, Ralph C., and Jack C. Plano. 1988. *The Public Administration Dictionary*. Santa Barbara, CA: ABC-Clio.
- Colebatch, H.K.,2010., *Valuing Public Value: Recognising and Applying Knowledge About the Governmental Process*, The Australian Journal of Public Administration, vol. 69, no. 1, pp. 66–78 doi:10.1111/j.1467-8500.2009.00665.x
- Denhardt, Janet V., and Robert B. Denhardt. 2011. *The New Public Service: Serving, Not Steering*, Third Edition. Armonk, NY: M. E. Sharpe
- Denzin, Norman K., Yvonna S.Lincoln (Eds), 1994. *Handbook of Qualitative Research*, London: Sage Pub Inc.
- de Bruijn, H. and W. Dicke. 2006. *Strategies for Safeguarding Public Values in Liberalized Utility Sectors*. Public Administration, 84, 3: 717–735.
- Edward III, George.1980, *Implementing Public Policy*, Washinton DC: Congressional Quartely Press.
- Frare, Matheus B., Ana P. C. Clauberg., Simone Sehnem., Lucila M. S. Campos., Juliano Spuldaro.,2020., *Toward a sustainable development indicators system for small municipalities, Sustainable Development*. 2020;1–20, DOI: 10.1002/sd.2065.
- Frederickson, H. G. 1996. *Comparing the Reinventing the Government Movement with the New Public Management*. Public Administration Review, 563: 265.
- Frederickson, H. G. 1996., 2003.*The Spirit of Public Administration*, San Francisco: Jossey-bass Publishers.
- Gooden, Usan T.,2015, *PAR's Social Equity Footprint*, Public Administration Review, Vol. 75, Iss. 3, DOI: 10.1111/puar.12346.
- Kelly, G & S Muers 2002 *Creating Public Value*, Strategy Unit, Cabinet Office, UK, .
- Lineberry, R.I.,1977, *Equality and Urban Policy: The Distribution of Urban Public Service*, Thousand Oaks, Calif: Sage.
- Kernaghan, Kenneth. 2000. *The Post-Bureaucratic Organization and Public Service Values*. International Review of Administrative Sciences, 66: 91–104.
- Kim, Pan Suk.,2009., *Enhancing Public Accountability for Developing Countries: Major Constraints and Strategies*, The Australian Journal of Public Administration, vol. 68, no. S1, pp. S89–S100 doi:10.1111/j.1467-8500.2009.00626.x
- Koppell, Jonathan GS.,2005., *Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of "Multiple Accountabilities Disorder"*, Public Administration Review, Vol. 65, No. 1
- Michael, Ewen J.,2003,*The Foundation of Public Policy*, Bundoora: La Trobe University.
- Mulyana, A. 2007. *Melangkah Diatas Batu Karang, Pengelolaan Sumber daya Alam Berbasis Masyarakat di Nusa Tenggara*. Sumba Timur NTT : Koppesda
- Oliver, D. 1991. *Government in the United Kingdom: The Search for Accountability, Effectiveness and Citizenship*. Milton Keynes, UK: Open University Press.
- Rohadi, Dede Dkk. 2002. *A Case Study of The Production-to-Consumption System of Sandalwood (Santalum Album) in South Central Timor, Indonesia*. Melalui < [http ://www.cifor.cgiar.org/scip/new scripts/publication.pdf](http://www.cifor.cgiar.org/scip/new_scripts/publication.pdf) > (23/5/2006)
- Romzek, B. and M. Dubnick. 1987. 'Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy.' Public Administration Review 47(3):227–238.
- Saefullah, A.Djadja, 2007. *Pemikiran Kontemporer Administrasi Publik*, Bandung: LP3An Fisip Unpad.
- Simon, Herbert S., 1957. *Administrative Behavior*, 2nd Edition, New York, Mac Milan.
- Simon, Herbert A., Donald W. Smithburg, and Victor A. Thompson. 1950. *Public Administration*. New York: Knopf.
- Smith, RFI, 2004., *Focusing on public value: Something new and something old*, Australian Journal of Public Administration 63(4):68–79, December 2004, National Council of the Institute of Public Administration.
- Strauss, Anselm., Juliet Corbin, 1991. *Basic if Qualitative Research: Grounded Theory and Technique*, California: Sage Pub Inc.
- United Nations. 1999. *Public Service in Transition: Enhancing its Role, Professionalism, Ethical Values and Standards*, New York: United Nations.
- UPT Kehutanan TTS, 2020, Laporan Akuntabilitas Tahun 2020
- Wahab, Solichin Abdul, 1990. *Pengantar Analisis Kebijaksanaan Negara*, Jakarta: Rineka Cipta.
- Waldo, Dwight., 1946, *Administrative State*, San Francisco:Chandler.
- Widiyatmika, M.1986. *Laporan Penelitian Masalah Sosial Budaya Dalam Pengelolaan Cendana di Propinsi Nusa Tenggara Timur*. Kupang: Pusat Penelitian Universitas Nusa Cendana.
- Winarno, Budi., 2003, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Med Press.

## Peraturan - Peraturan

- Undang-Undang Nomor Nomor 32 Tahun 2004 Tentang *Pemerintahan Daerah*.
- Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan
- Peraturan Daerah (Perda) Provinsi Nusa Tenggara Timur Nomor 16 Tahun 1986 *Tentang Cendana*. Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur.
- Peraturan Daerah (Perda) Provinsi Nusa Tenggara Timur Nomor 2 Tahun 1996 *Tentang Perubahan Pertama*

*Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur Tentang Cendana.* Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur.

Peraturan Daerah (Perda) Propinsi Nusa Tenggara Timur Nomor 2 Tahun 1999 Tentang *Pencabutan Perda Nomor 16 Tahun 1996 Tentang Cendana.* Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur.

Intruksi Gubernur Provinsi Nusa Tenggara Timur Nomor 12 Tahun 1997 Tentang *Larangan Penebangan*

*Pohon Cendana.* Gubernur Provinsi Nusa Tenggara Timur.

Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Timor Tengah Selatan Nomor 25 Tahun 2001 Tentang *Cendana.* Pemerintah Kabupaten Timor Tengah Selatan.

Peraturan daerah (Perda) Kabupaten Timor Tengah Selatan Nomor 03 tahun 2013 Tentang *Pengelolaan Cendana.* Pemerintah Kabupaten TTS.