

**Kebijakan Pemerintah Dalam Pelaksanaan Sistem Desentralisasi
di Timor-Leste dari Perspektif Asas Kebijakan Publik *Wetmatigheid Van Het
Berstuur, Doelmatigheid dan Rechtmatigheid***

Oleh

Adino Nunes Cabral., S.H

NIM.24.14.24.01.185

(Mahasiswa Semester II Magister Hukum UNPAZ)

E-mail : nunes_luarai@yahoo.com

&

Atas Sepengetahuan Dosen Pengajar Mata Kuliah *Direito e Políticas Públicas*

Dr. Lourenço de Deus Mau Lulo., Lic. Dir., M.Dir.

A. Pedahuluan

Mengawali penulisan ilmiah ini bahwa opini ini merupakan edisi yang kedua, sudah pernah penulis publikasikan di Jurnal Kampus Universitas da Paz, awal publikasi penulisan ilmiah ini dengan judul “Pelaksanaan Kebijakan Desentralisasi Pada Pemerintahan Daerah (*Governo Local*) di Timor-Leste dari Perspektif Filsafat Hukum”, untuk yang kedua ini, merupakan salah satu pemenuhan tugas mata kuliah *Direito e Políticas Públicas* pada Semester II Magister Hukum, namun penulis menurunkan kembali penulisan ilmiah ini dengan pendekatan kebijakan publik untuk mengetahui akan pentingnya pelaksanaan desentralisasi di Timor-Leste dari pendekatan teori kebijakan publik. Ingin penulis sampaikan juga bahwa ada perubahan Peraturan Perundang-Undangan dalam penulisan ini, dikarenakan sudah adanya Undang-Undang baru yang telah dipublikasikan di lembaran negara (*Jornal da República*).

Secara historis evolusi kekuatan politik di Timor-Leste diawali dengan ditemukan Dokumen Eropa pertama yang menyebutkan pulau Timor adalah surat dari Rui de Brito Patalim kepada Manuel I dari Portugal, tertanggal 6 Januari 1514, yang menyebutkan kapal-kapal yang berangkat ke Timor¹. Awalnya tertarik dengan sumber daya alam, Portugis membawa serta misionaris dan agama Katolik.

¹ McIntyre, G. K. (1977). The secret discovery of Australia: Portuguese Ventures 200 years before Captain Cook. Souvenir Press.

Pada tahun 1960, Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa melalui Resolusi 1514 tanggal 14 Desember 1960 menganggap Timor Portugis sebagai wilayah non-otonom di bawah pemerintahan Portugis. Hal ini tidak pernah diterima oleh pemerintahan Presiden Dewan António de Oliveira Salazar dan Marcelo Caetano dan oleh Konstitusi tahun 1933, yang terus menganggap wilayah tersebut sebagai bagian integral dari Portugal. Namun resolusi PBB ini diterima melalui Undang-Undang Dewan Revolusi 7/1974 tanggal 27 Juli, yang menunjukkan penerimaan kemerdekaan seluruh wilayah seberang laut.

Pada tahun 1975, setelah Revolusi Bunga Anyelir di Portugal dan keputusan untuk melanjutkan penentuan nasib sendiri secara cepat di semua provinsi di luar negeri, Timor Portugis secara sepihak mendeklarasikan kemerdekaannya — Portugal pada saat itu sedang berusaha menyelesaikan konflik di luar negeri dan tidak pernah memasukkan Timor karena jarak yang jauh.

Organisasi politik administratif di wilayah Timor pada masa Portugis, mempunyai puncak hierarki, Gubernur dibantu oleh pemerintahan kotamadya. Ada juga kotamadya atau distrik sipil, Paroki atau Pos Administratif, yang tunduk pada figur kerajaan.

Pada bagian akhir Pemerintahan Portugis dengan Revolusi 25 April, terdapat dua Dewan Kotamadya: Dili dan Baucau. Mereka memiliki Dewan Kotamadya dan Walikota. Sedangkan terdapat juga kotamadya lainnya seperti Lautém, Viqueque, Manatuto, Aileu, Manufahi, Ainaro, Ermera, Liquiçá, Bobonaro, Covalima dan Oecussi. Dipimpin oleh Administrator Kota (*Administrador do Conselho*), mewakili pemerintah dan ditunjuk olehnya, yang mengumpulkan 57 dari fungsi Walikota.

Sedangkan pada masa invasi Indonesia pada tanggal 7 Desember 1975 Melalui intervensi militer skala besar, Indonesia menganeksasi wilayah Timor ke dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia dan dinyatakan sebagai Provinsi yang ke 27 melalui Undang-Undang No. 7/1976, tanggal 17 Juli. Berdasarkan undang-undang ini, pemerintah Jakarta membentuk Provinsi Timor-Timur yang tetap mengakui Pembagian Administratif Portugis dengan 13 Distrik Administratifnya yang diatur dalam Pasal 2 yang menyatakan “Membentuk Propinsi Daerah Tingkat I Timor Timur yang wilayahnya meliputi wilayah bekas koloni Portugis di Timor².”

Selama 24 tahun bersama Indonesia, Provinsi Timor-Timur dipimpin oleh seorang Gubernur dengan tetap mempertahankan 13 Dewan Kotamadya pada masa penjajahan Portugal dan mulai menamai dengan Kabupaten dengan dipimpin oleh seorang Bupati. Selaian itu dengan tetap mengakui keberadaan 62 Kecamatan dan 442 desa.

² Lei n.o 7/1976, de 17 de julho, Que Anexou o Território de Timor-Português como vigésima sétima Província da República da Indonésia. Jornal da República da Indonésia, Jakarata

B. Pendekatan Teoritis (Landasan Teori)

Konsep desentralisasi telah dikaitkan dengan administrasi kota, khususnya dalam konteks Perancis setelah Revolusi tahun 1789, yang diterjemahkan menjadi pengakuan terhadap komunitas lokal dan serangkaian tanggung jawab mereka sendiri yang harus dijalankan melalui badan mereka sendiri, yang dipilih oleh anggota komunitas tersebut yang tunduk dan dibatasi pada kendali pemerintah pusat.

Desentralisasi merupakan suatu istilah yang secara etimologis dalam bahasa Latin yang terdiri dari kata *de* berarti lepas, dan *centrum* berarti pusat, sehingga bila diartikan, desentralisasi berarti melepaskan diri dari pusat.³ Maksud pengertian tersebut bukan berarti daerah dapat berdiri sendiri melepaskan diri dari ikatan negara, tetapi dari sudut ketatanegaraan, desentralisasi berarti pelimpahan kekuasaan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada daerah-daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri⁴.

Desentralisasi adalah lawan kata dari sentralisasi, karena perkataan kata “ de ” di maksudkan untuk menolak kata sebelumnya, jadi desentralisasi adalah penyerahan segala urusan, baik pengaturan dalam arti pembuatan peraturan perundang-undangan, maupun penyelenggaraan pemerintahan itu sendiri, dari pemerintahan pusat kepada pemerintahan daerah, untuk selanjutnya menjadi urusan pemerintah daerah tersebut⁵.

Lahirnya konsep desentralisasi merupakan upaya untuk melakukan sesuatu pemerintahan yang demokratis dan mengakhiri pemerintahan yang sentralistik. Pemerintahan sentralistik menjadi tidak populer karena di nilai tidak mampu memahami dan memberikan penilaian yang tepat atas nilai-nilai yang hidup dan berkembang di daerah⁶.

Konsep desentralisasi menghadirkan kompleksitas yang sangat besar, karena merupakan gagasan gabungan, dan berbagai definisi doktrinal yang dapat didekonstruksi, demikian menurut pendapat Jorge Miranda, menekankan bahwa “*os conceitos tornam-se múltiplos e as vezes flutuantes, já que múltiplos se revelam os modos e os graus, os pressupostos e os entendimentos da descentralização*” (konsep menjadi banyak dan terkadang berfluktuasi, karena berbagai cara dan derajat, asumsi dan pemahaman tentang desentralisasi terungkap)⁷.

³ Koesoemahatmadja, Pengantar ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia, (Bandung: Bina Cipta, 1979), hal.14

⁴ Victor Situmorang, Hukum Administrasi Pemerintahan di Daerah, (Jakarta: Sinar Grafika, 1994), Hal. 38

⁵ Albert Hasibuan dan Sutomo, Otonomi Daerah, Peluang dan Tantangan, PT Sinar Harapan Suara Pembaharuan, Jakarta 2002.

⁶ Elfi Indra, Hukum Harus Di Tegakkan, Walaupun Dunia Besok Akan Runtuh. Jumat 10 Juni 2011. Hal. 27

⁷ Miranda, 2004, in Rebelo, 2007, Hal. 24

Desentralisasi adalah suatu istilah yang luas dan selalu menyangkut persoalan kekuatan (*power*), biasanya dihubungkan dengan pendelegasian atau penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pejabatnya di daerah atau kepada lembaga-lembaga pemerintah di daerah untuk menjalankan urusan-urusan pemerintahan di daerah⁸.

Desentralisasi adalah pengakuan Negara atas hak penduduk yang membentuk berbagai jenis komunitas lokal dan regional, untuk mengorganisasikan diri menjadi badan-badan hukum penduduk dan wilayah, dilengkapi dengan badan-badan perwakilan yang secara otonom dengan memperjuangkan kepentingan masyarakat tersebut.

Desentralisasi memerlukan transfer kekuasaan politik, fiskal, dan pemerintahan kepada pemerintah daerah. Sebuah pemerintahan belum terdesentralisasi kecuali kalau negara tersebut mengandung pemerintah daerah yang terpilih secara otonom yang mampu mengambil keputusan mengikat setidaknya dalam beberapa wilayah kebijakan. Desentralisasi juga bisa memunculkan pemerintahan seperti itu atau ia mencakup perluasan sumber daya dan tanggung jawab dari pemerintah daerah yang ada. Definisi tersebut mencakup banyak variasi dan salah satunya adalah pemerintah pusat bisa membagi kekuasaan mereka dengan cara-cara yang lain. Cara lain tersebut adalah dekonsentrasi dan privatisasi. Dekonsentrasi meningkatkan otonomi staf di kantor dinas daerah, sedangkan privatisasi memindahkan tanggung jawab sektor publik secara bersamaan. Implikasi dari kebijakan itu pun berbeda. Dekonsentrasi mempertahankan hubungan hierarkis antara pemerintah daerah dan pemerintahan pusat. Sedangkan privatisasi mengeliminasiya bersamaan, memperkenalkan motif menguntungkan sebagai gantinya. Desentralisasi menggantikan fokus akuntabilitas dari pemerintah pusat ke konstituennya, yang biasanya melalui pemilihan kepala daerah⁹.

Menurut UNDP, desentralisasi menstimulasi pencarian program dan inovasi kebijakan, karena pertama memang desentralisasi merupakan praktik pemerintahan yang inovatif. Yang kedua, karena melalui implementasinya, pemerintah daerah membutuhkan asumsi baru dan tanggung jawab yang lebih luas agar bisa memberikan pelayanan bagi semua masyarakat. Asumsi tentang tanggung jawab baru melalui desentralisasi sering kali membutuhkan perbaikan perencanaan, penganggaran, serta teknik dan praktik manajemen. Selain itu, juga membutuhkan adopsi berbagai alat baru dan juga pengembangan bagi perbaikan sumber daya manusia yang melaksanakan program-program desentralisasi¹⁰.

⁸ Utang Rosidin S.H. M.H, Otonomi Daerah dan Desentralisasi, 2010, Hal. 86

⁹ World Bank, Entering the 21st Century- World Development Report 1999/2000, World Bank, Oxford: Oxford University Press, 1999, Hal. 108

¹⁰ United Nations (DDSMS and UNDP), Report of the United Nations Global Forum on Innovative Policies and Practices in Local Governance, Gothenburg, Sweden, 23-27 September 1996, Hal. 26.

C. Pedekataan Yuridis

Kebijakan pembentukan kotamadya (*Município/municipality*) di Timor-Leste yang kita pahami pada umumnya terdiri dari pembagian administrasi perkotaan atau kotamadya yang memiliki pemerintahan dan yurisdiksi sendiri. Dengan demikian, dapat dipahami bahwa kotamadya (*Município/municipality*) adalah suatu wilayah yang dinyatakan sebagai subyek hukum dengan otonomi tertentu, yang terdiri dari badan-badan administratif dan politik. Perspektif ini sebagaimana diatur dalam Undang-Undang N.º 11/2009, *sobre a Divisão Administrativa do Território* (UU Tentang Pembagian Administrativ da Teritorial) yang mengatur bahwa kotamadya adalah badan hukum teritorial, yang diberi otonomi administratif dan keuangan, dan badan perwakilan terpilih, yang bertujuan untuk mencapai kepentingan penduduknya masing-masing, demi kepentingan persatuan nasional dan pembangunan daerah (*os municípios são pessoas coletivas de território, dotadas de autonomia administrativa e financeira, e de órgãos representativos eleitos, que visam a prossecução dos interesses das populações respetivas, em benefício da unidade nacional e do desenvolvimento local*).

Konstitusi Republik Demokratik Timor-Leste (KRDTL)¹¹ Pasal 1 tentang Republik (*A República*) bahwa Timor-Leste adalah sebuah Negara Kesatuan, yang berarti bahwa desentralisasi dan pelaksanaan pemerintahan daerah pada kotamadya (*Município/municipality*) dilakukan dalam kerangka Negara kesatuan Republik Demokratik Timor-Leste. Hal ini diperkuat lagi dalam Pasal 5 (*Desentralisasi/Descentralização*) No. 1, menetapkan bahwa Administrasi Publik menaati Prinsip Desentralisasi Administratif mengenai organisasi teritorialnya (*Administração Pública observe o Princípio da Descentralização Administrativa quanto a sua organização territorial*). Demikian pula dalam pasal 72 (*Pemerintahan Daerah/Poder Local*) mengatur tentang Kekuasaan lokal terdiri dari badan-badan hukum di wilayah yang mempunyai badan-badan perwakilan, dengan tujuan mengorganisir partisipasi warga negara dalam memecahkan masalah-masalah khusus komunitasnya dan memajukan pembangunan lokal, tanpa mengurangi partisipasi negara (*O poder local é constituído por pessoas colectivas de território dotadas de órgãos representativos, com o objectivo de organizar a participação do cidadão na solução dos problemas próprios da sua comunidade e promover o desenvolvimento local, sem prejuízo da participação do Estado*).

Timor-Leste secara politis memprakarsai pembentukan Kotamadya (*Município/municipality*) dan Pemerintahan Daerah di Timor-Leste diawali dengan Pembentukan Struktur Administratif Pra-dekonsentrasi (*Estabelecimento das Estruturas de Pré-desconcentração Administrativa*). Demikian, pada Pemerintahan Konstitusional ke V (*V Governo Constitucional*) mengesahkan Peraturan Pemerintah – Decreto-Lei No. 4/2014, de 27 de janeiro, *que estabelece o Estatuto Orgânica das Estruturas de Pré-desconcentração Administrativa* (Penetapan Statuta Organik Struktur Administratif Pra-dekonsentrasi) menjadi dasar pelaksanaan Undang-Undang No. 11/2009 *sobre a Divisão Administrativa do Território* (UU

¹¹ Constituição da República Democrática de Timor-Leste 2002 - CRDTL

Tentang Pembagian Administrativ da Teritorial). Dengan dasar Peraturan Pemerintah – Decreto-Lei No. 4/2014 lah pemerintah mengusulkan untuk menerapkan Proses Desentralisasi Administratif melalui lembaga pemerintah di Kotamadya (*Município/municipality*).

Guna pelaksanaan Kebijakan Desentralisasi Administratif dan Kekuasaan Daerah, demikian Pemerintahan sebelumnya (*VIII Governo Constitucional/Pemerintahan Konstitusional ke VIII*) mengesahkan sebuah resolusi – *Resolução N.º 11/2019, de 13 de março para a Execução da Estratégia da Descentralização Administrativa e de Instalação dos Órgãos Representativos do Poder Local* (Pelaksanaan Strategi Desentralisasi Administratif dan Pelantikan Badan Perwakilan Pemerintah Daerah).

Pengesahan Peraturan Pemerintah – Decreto-lei n.º 3/2016, *de 16 de março, sobre o “Estatuto das Administrações Municipais, das Autoridades Municipais e do Grupo Técnico Interministerial para a Descentralização Administrativa”* (Statuta Administrasi Kota, Pemerintah Kota dan Kelompok Teknis Antar Kementerian untuk Desentralisasi Administratif) peraturan tersebut menetapkan bahwa proses Desentralisasi Administratif dan Pelantikan Badan Perwakilan Kekuasaan Daerah secara bertahap akan terbagi dalam tiga tahap yaitu Dekonsentrasi Administratif Teritorial, Desentralisasi Kelembagaan, dan Desentralisasi Administratif Teritorial.

Di lembaga legislatif sebelumnya, mengesahkan Undang-Undang – Lei. No. 19/2023, 14 de Maio sobre QUARTA ALTERAÇÃO À LEI N.º 11/2009, DE 7 DE OUTUBRO, DIVISÃO ADMINISTRATIVA DO TERRITÓRIO (Pembagian Administrativ Wilayah) pada Pasal 4 menetapkan bahwa Wilayah Republik Demokratik Timor-Leste terdiri atas pembagian administratif antara lain Kotamadya Aileu, Kotamadya Ainaro, Kotamadya Ataúro, Kotamadya Baucau, Kotamadya Bobonaro, Kotamadya Covalima, Kotamadya Díli, Kotamadya Ermera, Kotamadya Lautém, Kotamadya Liquiçá, Kotamadya Manatuto, Kotamadya Manufahi, Kotamadya Viqueque dan Daerah Administratif Khusus Oe-Cusse Ambeno (*O território da República Democrática de Timor-Leste compreende as seguintes divisões administrativas são Município de Aileu, Município de Ainaro, Município de Ataúro, Município de Baucau, Município de Bobonaro, Município de Covalima, Município de Díli, Município de Ermera, Município de Lautém, Município de Liquiçá, Município de Manatuto, Município de Manufahi, Município de Viqueque e Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno*). Sementara pada Pemerintahan Konstitusional ke IX saat ini (*IX Governo Constitucional*) merencanakan lebih lanjut untuk mengubah status Atauro menjadi divisi administratif tingkat pertama yang baru sebagaimana didefinisikan dalam Konstitusi Republik yang memberikan perlakuan administratif dan ekonomi khusus kepada Atauro, rencana tersebut telah dibahas dan dipresentasikan di Parlemen Nasional.

Sesuai dengan Program Pemerintah pada Pemerintahan Konstitusional ke IX yang disahkan di Parlemen Nasional bahwa selama dalam mandatnya pemerintah akan mengimplementasikan kebijakan desentralisasi pada seluruh kotamadya di seluruh teritorio

nasional. Sebagaimana diketahui bahwa dalam Undang-Undang – Lei N.º 23 /2021, *de 10 de Novembro sobre LEI DO PODER LOCAL E DA DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA* (Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah dan Desentralisasi Administratif), mengatur dengan jelas bagaimana berfungsinya dan penyelenggaraan pemerintahan daerah dan desentralisasi, dengan mengimplementasi kebijakan tersebut diharapkan akan memberikan manfaat langsung kepada warga negara dan mendorong partisipasi warga negara dalam rangka pengambilan keputusan.

II. Pelaksanaan Desentralisasi Pada Pemerintahan Daerah (*Governo Local*) di Timor-Leste dari Perspektif Asas Kebijakan Publik *Wetmatigheid Van Het Berstuur*, *Doelmatigheid* dan *Rechtmatigheid*

Dalam kajian Hukum Administrasi Negara dikenal dengan istilah asas *wetmatigheid van het berstuur*, *doelmatigheid* dan *rechtmatigheid*. Ketiga asas ini seringkali ditemukan dalam kajian ilmu tentang pemerintahan seperti halnya pembuatan kebijakan publik dan perbuatan para pejabat Negara. Namun kini berkembangnya paradigam hukum seringkali memasukan atau mempergunakan istilah tersebut sebagai pertimbangan dalam upaya membentuk suatu aturan hukum atau putusan peradilan. Dengan begitu, baik dalam keputusan maupun tindakannya badan dan pejabat pemerintahan tersebut tidak dapat dilakukan dengan semena-mena.

Hukum Administrasi Negara merupakan bagian dari hukum publik, yaitu hukum yang mengatur tindakan pemerintah dan mengatur hubungan antara pemerintah dengan warga negaranya atau hubungan antara organ pemerintah, sehingga hukum administrasi negara memuat keseluruhan peraturan yang berkenaan dengan cara bagaimana organ pemerintah itu dapat melaksanakan tugasnya.

Untuk memahami hakikat dari istilah ketiga asas tersebut berikut ini penulis paparkan sebagai berikut :

1. Asas *Wetmatigheid Van Het Berstuur* (Asas Legalitas)

Asas legalitas sebagai salah satu dari unsur negara hukum adalah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap negara hukum terutama negara – negara hukum dalam sistem hukum kontinental, seperti Timor-Leste.

Asas legalitas menentukan bahwa semua ketentuan yang mengikat warga negara harus didasarkan pada undang – undang. Asas legalitas ini merupakan prinsip negara hukum yang sering dirumuskan secara khas dalam ungkapan “*Het beginsel van wetmatigheid van bestuur.*” Gagasan negara hukum menuntut agar penyelenggaraan urusan kenegaraan dan pemerintahan harus didasarkan pada undang – undang dan memberikan jaminan terhadap hak – hak dasar

rakyat. Asas legalitas menjadi dasar legitimasi tindakan pemerintahan dan jaminan perlindungan dari hak –hak rakyat.

Menurut Sjachran Basah, asas legalitas berarti upaya mewujudkan duet integral secara harmonis antara paham kedaulatan rakyat berdasarkan prinsip monodualistis selaku pilar – pilar, yang sifatnya hakikat¹².

Penerapan asas legalitas, menurut Indroharto, akan menunjang berlakunya kepastian hukum dan kesamaan perlakuan.¹³ Kesamaan perlakuan terjadi karena setiap orang yang berada dalam situasi seperti yang ditentukan dalam ketentuan undang – undang itu berhak dan berkewajiban untuk berbuat seperti apa yang ditentukan dalam undang – undang tersebut. Sementara itu, kepastian hukum akan terjadi karena suatu peraturan dapat membuat semua tindakan yang akan dilakukan pemerintah itu dapat diramalkan atau diperkirakan lebih dahulu, dengan melihat kepada peraturan – peraturan yang berlaku, maka pada dasarnya lalu dapat dilihat atau diharapkan apa yang akan dilakukan oleh aparat pemerintahan yang bersangkutan. Dengan demikian warga masyarakat lalu dapat menyesuaikan dengan keadaan tersebut.¹⁴

Asas Wetmatigheid Van Het Berstuur (Asas Legalitas) dimaksudkan untuk memberikan jaminan kedudukan hukum warga negara terhadap pemerintah. Pemerintah hanya dapat melakukan perbuatan hukum jika memiliki legalitas atau didasarkan pada undang – undang yang merupakan perwujudan aspirasi warga negara. Dalam negara hukum demokratis, tindakan pemerintahan harus mendapatkan legitimasi dari rakyat yang secara formal tertuang dalam undang – undang.

Asas Wetmatigheid Van Het Berstuur (Asas Legalitas) merupakan dasar dalam setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan. Dengan kata lain setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang – undang. Dengan demikian, substansi asas legalitas adalah wewenang. Yakni kemampuan untuk melakukan tindakan – tindakan hukum tertentu.

Seperti telah dipaparkan di pendahuluan bahwa dasar dari pelaksanaan kebijakan desentralisasi pada pemerintahan daerah (*poder local*) adalah Pasal 5 dan Pasal 72 KRDTL. Dengan dasar ini pemerintah memulai dengan pembentukan Kotamadya (*Município/municipality*) dan Pemerintahan Daerah di Timor-Leste diawali dengan Pembentukan Struktur Administratif Pra-dekonsentrasi (*Estabelecimento das Estruturas de Pré-desconcentração Administrativa*). Demikian, pada Pemerintahan Konstitusional ke V (*V Governo Constitucional*) mengesahkan Peraturan Pemerintah – Decreto-Lei No. 4/2014, de 27 de janeiro, *que estabelece o Estatuto Orgânica das Estruturas de Pré-desconcentração Administrativa* (Penetapan Statuta Organik Struktur Administratif Pra-dekonsentrasi) menjadi dasar

¹² Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum Atas Sikap Tindak Administrasi Negara*, Bandung, Alumni,1992,Hal.2

¹³ Indroharto, *Usaha Memahami Undang –Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku I ,Pustaka Sinar Harapan, Jakarta,1993, hal.83.

¹⁴ *Ibid*, hal.83-84

pelaksanaan Undang-Undang No. 11/2009 *sobre a Divisão Administrativa do Território* (UU Tentang Pembagian Administrativ da Teritorial).

Lebih lanjut, pada lembaga legislatif sebelumnya, mengesahkan Undang-Undang – Lei. No. 19/2023, 14 de Maio sobre QUARTA ALTERAÇÃO À LEI N.º 11/2009, DE 7 DE OUTUBRO, DIVISÃO ADMINISTRATIVA DO TERRITÓRIO (Pembagian Administrativ Wilayah) pada Pasal 4 menetapkan bahwa Wilayah Republik Demokratik Timor-Leste terdiri atas pembagian administratif antara lain Kotamadya Aileu, Kotamadya Ainaro, Kotamadya Ataúro, Kotamadya Baucau, Kotamadya Bobonaro, Kotamadya Covalima, Kotamadya Díli, Kotamadya Ermera, Kotamadya Lautém, Kotamadya Liquiçá, Kotamadya Manatuto, Kotamadya Manufahi, Kotamadya Viqueque dan Daerah Administratif Khusus Oe-Cusse Ambeno (*O território da República Democrática de Timor-Leste compreende as seguintes divisões administrativas são Município de Aileu, Município de Ainaro, Município de Ataúro, Município de Baucau, Município de Bobonaro, Município de Covalima, Município de Díli, Município de Ermera, Município de Lautém, Município de Liquiçá, Município de Manatuto, Município de Manufahi, Município de Viqueque e Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno*).

Guna pelaksanaan pendelegasian kewenangan pemerintah pusat kepada tingkat daerah maka pemerintah sebagaimana diketahui mengesahkan Undang-Undang – Lei N.º 23 /2021, *de 10 de Novembro sobre LEI DO PODER LOCAL E DA DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA* (Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah dan Desentralisasi Administratif), sebagai dasar pengaturan tentang bagaimana berfungsinya dan penyelenggaraan pemerintahan daerah dan desentralisasi.

Pasal 17 “*Princípio da Legalidade*” Undang-Undang – Lei N.º 23 /2021, *de 10 de Novembro sobre LEI DO PODER LOCAL E DA DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA* berbunyi : “*A atuação dos órgãos, funcionários e agentes dos municípios deve obedecer aos princípios gerais do direito e às normas legais e regulamentares em vigor, respeitar os fins para que os seus poderes lhes foram conferidos e salvaguardar os direitos dos cidadãos, a igualdade entre mulheres e homens e a não discriminação*”. Pasal ini mendaari bahwa semua kebijakan yang dilakukan oleh pegawai atau aparatus pemerintah daerah tunduk pada prinsip hukum umum, peraturan perundangan yang berlaku, menjamin hak-hak warga negara (perempuan/laki-laki) dan tidak boleh adanya diskriminasi.

2. Asas Doelmatigheid (Asas Kemanfaatan)

Pengertian *Doelmatigheid* adalah daya guna, kemanfaatan, kegunaan, manfaat dan tujuan selain pertimbangan yuridis, pertimbangan manfaat, dan tujuan pun harus diperhatikan.¹⁵ Meminjam istilah hukum administrasi, kebebasan itu harus mempunyai *Doelmatigheid* atau

¹⁵ Marjanne Thormorshuizen, Kamus Hukum Belanda – Indonesia, Penerbit Djambatan, Jakarta 1999, Hal. 103

tujuan sesuai dengan ruang lingkup kewenangan yang dimilikinya bahkan sesuai dengan *expertise* atau keahlian yang dimiliki oleh hakim tersebut. Dalam hal inilah penelitian itu menjadi bermakna.¹⁶ Disamping itu putusan hakim harus bermanfaat baik bagi yang bersangkutan maupun bagi masyarakat. Masyarakat dalam hal ini berkepentingan, karena masyarakat menginginkan adanya keseimbangan tatanan dalam masyarakat. Dengan adanya sengketa keseimbangan tatanan di dalam masyarakat itu terganggu, dan keseimbangan yang terganggu itu harus dipikirkan kembali. Dengan demikian bahwa substansi dasar dari *Doelmatigheid* adalah kemanfaatan, yang pada dasarnya adalah salah satu bentuk asas yang perlu diperhatikan dalam pembuatan suatu hukum terlebih lagi suatu kepastian hukum.

Desentralisasi adalah bentuk dari konsekuensi negara kesatuan seperti halnya Timor-Leste, agar kewenangan penyelenggaraan negara tidak terpusat pada pemerintah pusat maka harus diplimpahkan ke tingkat daerah. Demikian menurut The Liang Gie¹⁷, manfaat desentralisasi adalah :

- a. Dilihat dari sudut politik sebagai permainan kekuasaan, desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja yang akhirnya dapat menimbulkan tirani;
- b. Dalam bidang politik, penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian, untuk menarik rakyat untuk ikut serta dalam pemerintah dan melatih diri dalam mempergunakan hak-hak demokrasi;
- c. Dari sudut teknis organisatoris pemerintahan, alasan mengadakan pemerintahan daerah (desentralisasi) adalah semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan yang lebih efisien. Apa yang dianggap lebih utama untuk diurus oleh pemerintah setempat, pengurusannya diserahkan kepada daerah. Hal-hal yang lebih tepat di tangan pusat tetap diurus oleh pemerintah pusat;
- d. Dari sudut kultural, desentralisasi perlu diadakan supaya perhatian dapat sepenuhnya ditumpukan kepada kekhususan suatu daerah, seperti geografi, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi, watak kebudayaan atau latar belakang sejarahnya;
- e. Dari sudut kepentingan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena pemerintah daerah dapat lebih banyak dan secara langsung membantu pembangunan tersebut.

Berdasarkan pandangan-pandangan tentang manfaat desentralisasi tersebut, maka penulis dapat mengklasifikasikannya menjadi empat tujuan utama desentralisasi yaitu di bidang ekonomi, politik, administrasi dan kebudayaan. **Di bidang ekonomi** desentralisasi dapat mengurangi *cost* dan menjamin pelayanan lebih efektif (tepat sasaran). **Di bidang politik**, desentralisasi mengembangkan *grassroots democracy*, mengurangi penyalahgunaan kekuasaan oleh pusat, dan secara psikologis akan memuaskan daerah karena diberi kepercayaan untuk menyelenggarakan urusannya sendiri. Disinilah desentralisasi diharapkan dapat mencegah disintegrasi nasional. **Di bidang administrasi**, desentralisasi memotong *rel tape* birokrasi dan

¹⁶ Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2006, Hal. 82

¹⁷ The Liang Gie, Pertumbuhan Pemerintahan Daerah Di Negara Republik Indonesia, Jakarta: PT Gunung Agung, 1968

pengambilan keputusan menjadi lebih efektif. **Di bidang sosial budaya** desentralisasi menghargai serta mengembangkan kebhinekaan dan budaya lokal.

Dari pemaparan kemanfaatan diatas diatur dengan jelas dalam Pasal 33 “*Atribuições*” Undang-Undang – Lei N.º 23 /2021, *de 10 de Novembro sobre LEI DO PODER LOCAL E DA DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA* yang berbunyi :

1. *Os Municípios detêm, no âmbito do respetivo território, atribuições nos seguintes domínios :*

- a. Desenvolvimento económico;*
- b. Ordenamento do território;*
- c. Ambiente, conservação da natureza e recursos hídricos;*
- d. Equipamento social e vias de comunicação;*
- e. Ação social e habitação;*
- f. Saúde;*
- g. Proteção civil e gestão de acidentes graves e catástrofes;*
- h. Educação e formação profissional;*
- i. Cultura e património;*
- j. Promoção da igualdade de género;*
- k. Juventude, desporto e tempos livres;*
- l. Turismo;*
- m. Energia;*
- n. Transportes;*
- o. Cadastro predial, registos e notariado;*
- p. Apoio às atividades produtivas, designadamente as de natureza agrícola;*
- q. Apoio à ação dos sucos;*
- r. Cooperação externa.*

2. *Os municípios desenvolvem as suas atribuições nos termos da lei e no respeito pelas atribuições do Poder Central e dos sucos, com vista à promoção do desenvolvimento e da coesão social e territorial.*

3. Asas *Rechtmatigheid* (Asas Yuridiksi)

Asas *Rechtmatigheid* (Asas Yuridiksi) artinya bahwa keputusan pemerintahan maupun administrasi tidak boleh melanggar hukum¹⁸. Selanjutnya dijelaskan bahwa istilah keabsahan adalah terjemahan dari istilah Belanda *Rechtmatigheid (van bestuur)*. *Rechtmatigheid* artinya legalitas atau *legality*. Ruang lingkup keabsahan meliputi : wewenang, prosedur dan substansi. Dengan demikian bahwa asas kepastian hukum atau *Rechtmatigheid* diartikan sebagai asas dalam Negara hukum yang menggunakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan Negara.

¹⁸ Prajudi Atmosudirjo, Hukum Administrasi Negara, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1988, Hal. 87.

Asas *Rechtmatigheid* adalah asas yang lahir dari suatu Negara hukum yang fungsinya untuk menciptakan kepastian atas hukum yang ada dalam Negara tersebut. Asas ini bersifat abstrak namun ketika asas tersebut diaplikasikan didalam masyarakat maka dirasakan jelas dampak dari asas tersebut.

Demikian seperti telah jelaskan pada asas legalitas diatas bahwa kebijakan Negara dalam hal ini dengan disahkannya peraturan perundangan oleh aparatus kelembagaan negara merupakan wujud dari kaputuhan atas mandat Konstitusi Republik yang memaksa harus diimplemtasikan desentralisasi guna melimpahkan kewenangan tertentu kepada pemerintahan di tingkat daerah (*poder local-município*), mendekatkan pemerintahan ke masyarakat dan menghindari terciptanya birokratisasi yang rumit dan menghindari terpusatnya kewenangan di tingkat pusat.

Hal ini dapat kita lihat dari berbagai peraturan perundangan yang telah diberlakukan khususnya yang berhubungan dengan desentralisasi, dekonsentrasi dan pemerintahan daerah, antara lain :

- a. Undang-Undang – Lei. No. 19/2023, 14 de Maio sobre QUARTA ALTERAÇÃO À LEI N.º 11/2009, DE 7 DE OUTUBRO, DIVISÃO ADMINISTRATIVA DO TERRITÓRIO (Pembagian Administrativ Wilayah);
- b. Undang-Undang – Lei N.º 23 /2021, de 10 de Novembro sobre LEI DO PODER LOCAL E DA DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA (Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah dan Desentralisasi Administratif);
- c. Peraturan Pemerintah – Decreto-Lei No. 4/2014, de 27 de janeiro, que estabelece o Estatuto Orgânica das Estruturas de Pré-desconcentração Administrativa (Penetapan Statuta Organik Struktur Administratif Pra-dekonsentrasi);
- d. Peraturan Pemerintah – Decreto-lei n.º 3/2016, de 16 de março, sobre o “Estatuto das Administrações Municipais, das Autoridades Municipais e do Grupo Técnico Interministerial para a Descentralização Administrativa” (Statuta Administrasi Kota, Pemerintah Kota dan Kelompok Teknis Antar Kementerian untuk Desentralisasi Administratif);
- e. Resolusi – Resolução N.º 11/2019, de 13 de março para a Execução da Estratégia da Descentralização Administrativa e de Instalação dos Órgãos Representativos do Poder Local (Pelaksanaan Strategi Desentralisasi Administratif dan Pelantikan Badan Perwakilan Pemerintah Daerah).

Selain peraturan perundangan disebut diatas, secara umum dalam pelaksanaan administrasi negara dan segala tindakan aparat administrasi negara pada pemerintahan di Timor-Leste didasarkan dengan Peraturan Pemerintah – Decreto Lei No.32/2008, 27 de Agosto “*Procedimento Administrativo*”.

III. Penutup

* *Asas Wetmatigheid Van Het Berstuur (Asas Legalitas)*

Dengan pemaparan diatas, melalui pendekatan ketiga asas tersebut demikian dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan desentralisasi di Timor-Leste merupakan mandat Konstitusi Republik yang kemudian diatur lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan. Meskipun saat ini belum sepenuhnya dilaksanakan namun pemerintah sudah memulai dengan pengangkatan kepala daerah (*Presidente Municipal*) yang setaraf dengan Sekretaris Negara (*Secretario de Estado*) dan memulai melimpahkan kewenangan tertentu terutama dalam hal penyusunan anggaran belanja daerah yang disesuaikan dengan Undang-Undang – Lei N.º 23 /2021, *de 10 de Novembro sobre LEI DO PODER LOCAL E DA DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA*. Sesuai dengan rencana Pemerintahan saat ini bahwa tahun 2025 akan dilaksanakan sepenuhnya kebijakan desentralisasi di seluruh teritori nasional.

**Asas Doelmatigheid (Asas Kemanfaatan)*

Adapun manfaat desentralisasi di beberapa bidang penting antara lain : **Di bidang ekonomi** dapat mengurangi *cost* dan menjamin pelayanan lebih efektif (tepat sasaran). **Di bidang politik**, desentralisasi mengembangkan *grassroots democracy*, mengurangi penyalahgunaan kekuasaan oleh pusat, dan secara psikologis akan memuaskan daerah karena diberi kepercayaan untuk menyelenggarakan urusannya sendiri. **Di bidang administrasi**, desentralisasi memotong rel tape birokrasi dan pengambilan keputusan menjadi lebih efektif. **Di bidang sosial budaya** desentralisasi menghargai serta mengembangkan kebhinekaan dan budaya lokal.

**Asas Rechtmatigheid (Asas Yuridiksi)*

Demikian untuk mengakhiri, kiranya kebijakan desentralisasi merupakan bentuk dari kepastian hukum untuk menjamin hak-hak rakyat di tingkat daerah untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dan sebaliknya aparat pemerintah pusat maupun di tingkat daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan agar tetap mematuhi peraturan perundangan yang berlaku dan asas –asas tentang pemerintahan yang baik dan bersih.

Daftar Pustaka

- ❖ Encyclopaedia Britannica 1965;
- ❖ Indroharto, Usaha Memahami Undang – Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku I, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993;
- ❖ Koesoemahatmadja, Pengantar ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia, (Bandung: Bina Cipta, 1979);
- ❖ Miranda, 2004, in Rebelo, 2007;
- ❖ Marjanne Thermorshuizen, Kamus Hukum Belanda – Indonesia, Penerbit Djambatan, Jakarta 1999;
- ❖ McIntyre, G. K. (1977). The secret discovery of Australia: Portuguese Ventures 200 years before Captain Cook. Souvenir Press;
- ❖ Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2006;
- ❖ Prajudi Atmosudirjo, Hukum Administrasi Negara, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1988;
- ❖ Rodrigues, A. (2014). Municípios em Timor-Leste. Torres Novas, Portugal: Gráfica Almodina;
- ❖ Sjachran Basah, Perlindungan Hukum Atas Sikap Tindak Administrasi Negara, Bandung, Alumni, 1992;
- ❖ Tanya, Bernard L. dkk. Teori Hukum, Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi. Surabaya: CV. Kita, 2010;
- ❖ The Liang Gie, Pertumbuhan Pemerintahan Daerah Di Negara Republik Indonesia, Jakarta: PT Gunung Agung, 1968;
- ❖ Utang Rosidin S.H. M.H, Otonomi Daerah da Desentralisasi, 2010;
- ❖ Victor Situmorang, Hukum Administrasi Pemerintahan di Daerah, (Jakarta: Sinar Grafika, 1994).

Peraturan Perundang – Undangan

- ❖ Constituição da República Democrática de Timor-Leste 2002 – CRDTL;
- ❖ Undang-Undang – Lei N.º 11/2009, *sobre a Divisão Administrativa do Território* (UU Tentang Pembagian Administratif da Teritorial);
- ❖ Undang-Undang - Lei No. 11/2009 *sobre a Divisão Administrativa do Território* (UU Tentang Pembagian Administratif da Teritorial);
- ❖ Undang-Undang – Lei. No. 19/2023, 14 de Maio sobre QUARTA ALTERAÇÃO À LEI N.º 11/2009, DE 7 DE OUTUBRO, DIVISÃO ADMINISTRATIVA DO TERRITÓRIO (Pembagian Administratif Wilayah);
- ❖ Undang-Undang - Lei N.º 23 /2021, *de 10 de Novembro sobre LEI DO PODER LOCAL E DA DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA* (Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah dan Desentralisasi Administratif);
- ❖ Undang-Undang - Lei No. 7/1976, de 17 de julho, Que Anexou o Território de Timor-Português como vigésima sétima Província da República da Indonésia. Jornal da República da Indonésia (Lembaran Negara), Jakarta;

- ❖ Lei n.º 7/1976, de 17 de julho, Que Anexou o Território de Timor-Português como vigésima sétima Província da República da Indonésia. Jornal da República da Indonésia, Jakarta;
- ❖ Peraturan Pemerintah – Decreto-Lei No. 4/2014, de 27 de janeiro, *que estabelece o Estatuto Orgânica das Estruturas de Pré-desconcentração Administrativa* (Penetapan Statuta Organik Struktur Administratif Pra-dekonsentrasi);
- ❖ Peraturan Pemerintah – Decreto-Lei No. 4/2014 lah pemerintah mengusulkan untuk menerapkan Proses Desentralisasi Administratif melalui lembaga pemerintah di Kotamadya (*Município/municipality*);
- ❖ Peraturan Pemerintah - Decreto-lei n.º 3/2016, de 16 de março, *sobre o “Estatuto das Administrações Municipais, das Autoridades Municipais e do Grupo Técnico Interministerial para a Descentralização Administrativa”* (Statuta Administrasi Kota, Pemerintah Kota dan Kelompok Teknis Antar Kementerian untuk Desentralisasi Administratif).
