

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kebijakan Pemerintah Timor Leste Terhadap Hak Kepemilikan atas Tanah.

1. Kebijakan Pemerintah Timor Leste.

a. Kebijakan.

Istilah kebijakan sering dipersamakan dengan tujuan (*goals*), program, keputusan (*decisions*), standar, proposal dan *Grand design* Winardi, (2008: 16). Anderson dalam Winardi, (2008:18) memberikan batasan kebijakan sebagai arah tindakan yang mempunyai maksud yang di tetapkan oleh seorang pemimpin dalam mengatasi suatu masalah atau persoalan. Poerwadarminta, (1996: 136) memberikan batasan kebijakan sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak.

Ilmu kebijakan adalah terjemahan langsung dari kata *policy science* Dror, (1968: 6-8). Pengertian kebijakan dari Poerwadarminta sesuai dengan pengertian kebijakan yang di terjemahan langsung dari kata *policy* dari Black (1991: 801), yakni prinsip umum yang dipergunakan oleh pemerintah atau pemimpin sebagai pedoman dalam mengatur urusan-urusan umum. Dari batasan yang dikemukakan black tersebut, kebijakan pada umumnya dihubungkan dengan urusan-urusan umum atau urusan public sehingga berbicara mengenai kebijakan, biasanya yang dimaksud adalah kebijakan publik.

Definisi kebijakan adalah keputusan-keputusan yang dibuat oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang bersifat privat maupun publik yang berguna untuk mengatur masyarakat. Kebijakan yang dibuat pemerintah tidak selalu merupakan kebijakan yang bersifat publik atau kebijakan publik, karena selain kebijakan publik, terdapat juga kebijakan yang bersifat privat. Contoh dari kebijakan yang bersifat privat ini adalah surat keputusan pemerintah mengenai pengangkatan seseorang untuk menduduki jabatan tertentu di pemerintahan. Selain kebijakan yang bersifat privat, terdapat juga kebijakan pemerintah yang bersifat publik.

Dalam ilmu administrasi Negara tidak pernah lepas dari pembicaraan tentang kebijakan publik, kebijakan publik merupakan kajian utama dari ilmu administrasi Negara. Secara sederhana dapat diartikan bahwa kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumber daya yang ada untuk memecahkan masalah publik atau pemerintah.

Chandler & Plato lalu membedakannya atas empat bentuk, yakni: *regulatory*, *redistributive*, *distributive*, dan *constituent*. Thomas R. Dye (1981) dalam buku Harbani Paolong (teori administrasi public: 2007), mengatakan bahwa kebijakan publik adalah “apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan”.

William N. Dunn (1994), mengatakan bahwa kebijakan adalah rangkaian pilihan-pilihan yang saling berhubungan yang dibuat oleh lembaga atau pejabat pemerintah pada bidang-bidang yang menyangkut

tugas pemerintah, seperti pertahanan keamanan, energy, kesehatan, pendidikan, kesejahteraan masyarakat, kriminalitas, perkotaan dan lain-lain. Sumber: <http://arrosyadi.wordpress.com/2011/10/19/definisi-kebijakan-publik/>.

Menurut Charles O. Jones, istilah kebijakan (*policy term*) digunakan dalam praktek sehari-hari namun digunakan untuk menggantikan kegiatan atau keputusan yang sangat berbeda. Istilah ini sering dipertukarkan dengan tujuan (*goals*), program, keputusan (*decisions*), standar, proposal, dan grand design.

Charles O. Jones, 1984 dalam Budi Winarno, (2007: 16) seorang pakar ilmu politik lain, Richard Rose menyarankan bahwa kebijakan hendaknya di pahami sebagai “serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsenkuensi-konsekuensi bagi mereka yang bersangkutan dari pada sebagai sesuatu keputusan tersendiri Richard Rose, (1969: 79) dalam Budi Winarso, (2007: 17).

Kebijakan yang diambil oleh pemerintah dan termasuk kebijakan publik ini bersifat sosial dan berlaku secara menyeluruh kepada seluruh lapisan masyarakat. Suatu kebijakan di ambil untuk tujuan tertentu atau untuk mencapai sesuatu yang di inginkan bersama. Selain erat kaitnya dengan aspek sosial, kebijakan publik ini juga mencakup aspek ekonomi, budaya dan aspek lainnya yang berhubungan langsung dengan kehidupan setiap individu yang ada di dalam masyarakat, contohnya kebijakan di

dalam bidang pendidikan, kebijakan fiscal maupun kebijakan-kebijakan lainnya.

Riant Nugroho didalam bukunya yang berjudul “ Gender dan Strategi pengaruh-utamaannya di Indonesia” (2008: 185-186) menyebutkan bahwa kebijakan (policy) dipergunakan sebagai strategi utama karena kebijakan adalah sebuah komitmen politik. Kebijakan yang dimaksud adalah keputusan-keputusan yang dibuat oleh lembaga Negara yang bersifat mengatur warganya.

Perbedaan makna antara perkataan *kebijaksanaan* dan *kebijakan* tidak menjadi persoalan, selama kedua istilah itu diartikan sebagai keputusan pemerintah yang relatif bersifat umum dan ditujukan kepada masyarakat umum. Perbedaan kata kebijakan dengan kebijaksanaan berasal dari keinginan untuk membedakan istilah *policy* sebagai keputusan pemerintah yang bersifat umum dan berlaku untuk seluruh anggota masyarakat, dengan istilah *discretion*, yang dapat diartikan “ilah” atau keputusan yang bersifat kasuistis untuk sesuatu hal pada suatu waktu tertentu. Keputusan yang bersifat kasuistis (*hubungan sebab akibat*) sering terjadi dalam pergaulan. Seseorang minta “kebijaksanaan” seorang pejabat untuk memperlakukan secara “istimewa” atau tidak memperlakukan, ketentuan-ketentuan yang ada, yang biasanya justru di tetapkan sebagai kebijakan pemerintah (*public policy*).

Berdasarkan beberapa defenisi kebijakan yang di kemukan oleh beberapa ahli di atas sehingga penulis pada penelitian ini berkesimpulan

bahwa kebijakan adalah suatu keputusan yang di lakukan oleh seorang pemimpin dalam suatu instansi atau lembaga untuk menjawab permasalahan yang sedang di hadapi oleh instansi atau lembaga tersebut, dengan kata lain kebijakan adalah tindakan yang di lakukan untuk menyelesaikan permasalahan yang ada.

Kebijakan yang akan di lihat di sini adalah kebijakan pemerintah Timor Leste terhadap kepemilikan hak atas tanah dalam mewujudkan perlindungan hukum dan tercapainya keadilan bagi warga negara Timor Leste yang telah memperoleh sertipikat pada masa penjajahan bangsa Portugis dan pendudukan bangsa Indonesia dengan di hubungkan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Timor Leste sekarang.

b. Teori Kebijakan.

Beberapa teori kebijakan dari beberapa ahli yang dapat dipakai pada Tesis ini, sebagai berikut:

1) Teori Kebijakan Elit (Dye dan Zeigler).

Teori Kebijakan Elit, Dye dan Zeigler berpendapat bahwa kebijakan public merupakan preferensi nilai-nilai dari para elit yang berkuasa. Menurut Dye, teori elit mengatakan “rakyat” mempunyai perilaku apatis, dan tidak memiliki informasi yang baik tentang kebijakan public, Budi Winardo, (2007:42).

Teori Elit mengatakan bahwa semua lembaga politik dan lembaga-lembaga masyarakat lainnya tidak bisa di elakkan di dominasi oleh sekelompok individu yang sangat kuat, yang

memanipulasi instrument-instrumen kekuasaan bagi kepentingan mereka.

Robert Salisbury menamakannya sebagai kebijakan Konstitusional, yaitu: peraturan-peraturan keputusan yang menentukan tindakan-tindakan kebijakan berikutnya.

2) Teori Kebijakan Pluralis.

Teori kebijakan pluralis, yakni: lebih percaya pada peran subsistem-subsistem yang berada dalam sistem demokrasi. Model teori kebijakan model ini cocok dapat dijalankan pada negara yang mendasarkan diri pada sistem demokrasi, terlebih demokrasi pluralis seperti di Amerika sekerikat, Budi Winardo, (2007:46).

Pandangan-pandangan pluralis disarikan oleh ilmuwan Robert Dahl dan David Truman, dapat dirangkum dalam uraian sebagai berikut:

- a) Kekuasaan merupakan atribut individu dalam hubungannya dengan individu-individu yang lain dalam proses pembuatan keputusan.
- b) Hubungan-hubungan kekuasaan tidak perlu tetap berlangsung, namun hubungan-hubungan kekuasaan lebih dibentuk untuk keputusan-keputusan khusus. Setelah keputusan ini dibuat maka hubungan-hubungan kekuasaan tersebut tidak akan tampak, hubungan ini akan digantikan oleh seperangkat hubungan kekuasaan yang berbeda ketiga keputusan selanjutnya hendak dibuat.
- c) Tidak ada perbedaan yang tetap antara “elit” dan “massa”. Individu-individu yang berpartisipasi dalam pembuatan keputusan dalam suatu waktu tidak di butuhkan oleh individu yang sama yang berpartisipasi dalam waktu yang lain. Individu masuk dan keluar dalam partisipasinya sebagai pembuat keputusan di golongan menjadi aktif atau tidak aktif dalam politik.

- d) Kepemimpinan bersifat cair dan mempunyai mobilitas yang tinggi, kekayaan merupakan aset dalam berpolitik, tetapi hanya merupakan salah satu dari sekian banyak aset politik yang ada.
- e) Terdapat banyak pusat kekuasaan di antara komonitas. Tidak ada kelompok tunggal yang mendominasi pembuatan keputusan untuk semua masalah kebijakan.
- f) Kompetisi dapat dianggap berada di antara pemimpin. Kebijakan public lebih lanjut dipandang merefleksikan tawar-menawar atau kompromi yang dicapai di antara kompetisi pemimpin-pemimpin politik.

Melihat pada berbagai macam defenisi dan pengertian tentang Kebijakan di atas sehingga penulis mempunyai pendapat yang berhubungan dengan Kebijakan adalah suatu keputusan yang dibuat oleh pihak berkuasa dalam hal ini pemerintah sehingga dapat berlaku untuk semua orang atau warga negaranya pada wilayah kekuasaan suatu bangsa.

Teori kebijakan yang di gunakan di sini untuk dapat melihat pada permasalahan yang berhubungan dengan penelitian ini sehingga teori kebijakan dapat menjadi acuan untuk mengukur kebijakan pemerintah Timor Leste terhadap hak kepemilikan atas tanah dalam mewujudkan perlindungan hukum dan tercapainya keadilan.

Menganalisis semua permasalahan pertanahan yang terjadi hak kepemilikan atas tanah yang di buktihkan dengan sertipikat di Timor Leste oleh warga negaranya berasal dari penjajah bangsa Portugis dan pendudukan bangsa Indonesia dan sampai sekarang pemerintah Timor Leste melalui Direcção Nacional de Terras, Propriedades e Serviços Cadastrais/DNTPSC (BPNnya Timor Leste) belum melakukan tugasnya yang pokok karena masih belum melakukan pendaftaran dan

mengeluarkan sertipikat. Supaya kebijakan yang dibuat oleh pemerintah Timor Leste yang berhubungan dengan pertanahan/hak kepemilikan atas tanah dapat memberi perlindungan hukum kepada warga negara terhadap hak kepemilikan atas tanah.

c. Pemerintah Timor Leste.

Istilah Pemerintah berasal dari kata Perintah. Dalam konteks ini Taliziduhu Ndraha (1983: 7) mengatakan bahwa istilah perintah secara umum dimaknai sebagai yang bermaksud menyuruh melakukan sesuatu atau sesuatu yang harus dilakukan. Dengan demikian, pemerintah dapat diartikan sebagai orang, badan atau aparat yang mengeluarkan atau memberi perintah.

Uraian lebih lanjut Taliziduhu Ndraha dalam Paimin Napitupulu, (2007: 7) membuat perbedaan antara istilah pemerintah dan yang di perintah:

Pemerintah adalah sekelompok orang yang bertanggung jawab dalam hal penggunaan kekuasaan, sedangkan yang di perintah adalah orang atau sekelompok orang yang melakukan perintah tersebut, yang dalam istilah pemerintah ketatanegaraan di sebutkan rakyat.

Pandangan lain mengatakan istilah pemerintah di kemukakan oleh C.F. Strong (1990: 56) yang mengatakan pemerintah dalam arti luas adalah pihak yang mempunyai kewenangan untuk memelihara kedamaian dan keamanan negara ke dalam maupun ke luar. Oleh pemerintah dalam memelihara keamanan negara maka, Paimin Napitupulu, (2007: 8):

- 1) Pemerintah harus mempunyai kekuatan tentara, atau kemampuan untuk mengendalikan angkatan perang.

- 2) Pemerintah harus mempunyai kekuatan legislatif dalam arti membuat Undang-Undang.
- 3) Pemerintah harus mempunyai kekuatan financial yaitu kekuatan untuk mengumpulkan atau menarik uang (pajak) dari masyarakat untuk menutupi pembiayaan dalam pemerintahan negara dan melaksanakan hukum untuk dan atas nama negara.

Berdasarkan uraian di atas, istilah pemerintah mengandung arti lembaga atau organisasi yang menjalankan kekuasaan pemerintahan, sedangkan pemerintahan adalah proses berlangsungnya kegiatan atau perbuatan pemerintah dalam mengatur kekuasaan suatu negara. Dengan demikian, pemerintah harus mempunyai atau memerlukan kekuasaan.

Praktek dalam penyelenggaraan pemerintahan, kekuasaan diperlukan untuk mengerahkan berbagai aktivitas baik di bidang eksekutif dalam arti luas, termasuk militer, kekuasaan legislatif maupun yudikatif. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa pemerintah dapat di artikan sebagai pemerintahan dalam arti luas dan pemerintah dalam arti sempit. Pemerintah dalam arti luas berarti keseluruhan kegiatan pengurusan negara oleh semua lembaga pemegang kekuasaan negara dan dalam lingkup wilayah negara, sedangkan dalam arti sempit pemerintahan adalah pelaksanaan pengurusan negara yang di laksanakan oleh eksekutif.

Susunan dan keanggotaan adalah sebagai lembaga Eksekutif yang menjalankan roda pemerintahan berdasarkan teori yang di kemukakan oleh Montesquieu (1689-1755) yakni pemisahan kekuasaan yang lebih dikenal dengan *Trias Politica*, C. S. T. Kansil, (1997: 10-11). Pemerintah ini terbentuk berdasarkan hasil pemilihan parlemen dengan partai yang

menperoleh suara terbanyak atau mayoritas di Parlemen, dengan menjalankan mandatnya selama 5 tahun.

Pemerintah dalam menjalankan kekuasaan yang diperoleh berdasarkan hasil pemilihan umum sehingga mandat yang diperoleh dari rakyat tersebut harus dapat di jalankan dengan baik berdasarkan Konstitusi. Konstitusi Republica Demogratica de Timor Leste (RDTL) yang berbicara tentang Defenisi dan Susunan, Pembentukan dan Tanggung Jawab, Wewenang Pemerintah adalah Pasal 105-117 Konstitusi RDTL, sebagai berikut:

Pasal 103, menentukan bahwa:

Pemerintah adalah badan kedaulatan yang bertanggung jawab atas pengarahannya dan pelaksanaan kebijakan umum negara dan merupakan badan Pemerintahan Umum tertinggi.

Pemerintah yang di maksud di sini adalah sebagai organisasi tertinggi dalam suatu negara yang di pimpin oleh seorang kepala pemerintahan yakni Presiden atau Perdana Menteri. Pemerintah mempunyai tanggung jawab terhadap kepentingan umum semua yang terdapat di negara atau bangsanya serta menjalankan pembangunan sehingga dapat mensejahterakan rakyatnya dari segala aspek kehidupan.

Pemerintah dalam suatu negara dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Telah menjalankan tugas sebagai lembaga eksekutif dalam istilah *Trias Politica* yang ada. Montesquieu dalam C. S. T. Kansil dan Christine S. T. Kansil, (2011: 9).

Menurut C. S. T. Kansil dan Christine S. T. Kansil, (2011: 19), pengertian pemerintah dalam arti luas adalah termasuk di dalamnya DPR

sedangkan pengertian dalam arti sempit adalah khususnya kekuasaan eksekutif, kedua-duanya dalam arti organ. Dalam bidang ilmiah dibedakan antara pengertian pemerintah sebagai organ (alat) negara yang menjalankan tugas (fungsi) dan pengertian pemerintahan sebagai fungsi dari pada pemerintah.

Pengertian pemerintah yang di bahas di atas sehingga menurut penulis masih mempunyai hubungan sangat penting sekali dengan susunan pemerintah yang terdapat dalam Pasal 104, sebagai berikut:

a) Susunan Pemerintah.

(1) Susunan Pemerintah.

Pasal 104, menentukan bahwa:

1. Pemerintah terdiri atas Perdana Menteri, para Menteri dan para Sekretaris Negara.
2. Pemerintah dapat mempunyai satu atau lebih Wakil Perdana Menteri dan Wakil Menteri.
3. Jumlah, nama dan wewenang Kementerian-kementerian dan Sekretaris-sekretaris Negara akan di tetapkan dengan Undang-Undang Pemerintah.

Susunan Pemerintah yang di maksud di sini adalah elemen atau organ-organ yang di tempati oleh seseorang sehingga dapat menjalankan roda pemerintah dalam suatu pemerintah yang terdapat dalam suatu negara. Susunan yang di maksud di sini adalah hirarki pimpinan dan struktural dalam pemerintahan yang ada.

Timor Leste menganut sistem pemerintah Semi Presidencial sehingga susunan pemerintah yang ada di Timor Leste

sebagai berikut: Presiden Republik, Presiden Parlemen, Perdana Menteri dan Presiden Mahkamah Agung.

Pemerintah dalam hal ini sebagai lembaga eksekutif sehingga dalam menjalankan tugas dan fungsinya sehari-hari dipimpin oleh seorang Perdana Menteri dan dibantu dengan Wakil Perdana Menteri, Menteri, Wakil Menteri, Sekretaris Negara yang mempunyai masa bakti 5 tahun.

Susunan pemerintah yang di bahas di atas sangat penting sekali sehingga menurut penulis masih mempunyai hubungan dengan Dewan Menteri yang terdapat dalam Pasal 105, sebagai berikut:

(2) Dewan Menteri

Pasal 105, menentukan bahwa:

1. Dewan Menteri terdiri atas Perdana Menteri, Wakil-wakil Perdana Menteri, jika ada, dan para Menteri.
2. Dewan Menteri akan dipanggil dan diketuai oleh Perdana Menteri.
3. Para Wakil Menteri, jika ada, dan para Sekretaris Negara dapat diharuskan untuk menghadiri rapat Dewan Menteri, tanpa berhak memberikan suara.

Dewan Menteri yang di maksudkan di sini adalah suatu wadah tertinggi yang di bentuk oleh Perdana Menteri serta para pembantu-pembantuhnya melalui Dewan Menteri ini Perdana Menteri dan para pembantuhnya dapat mendiskusikan atau mensahkan semua kegiatan yang akan di lakukan oleh pemerintah serta mengevaluasi atas semua kegiatan yang sudah di jalankan

melalui Dewan Menteri inilah pemerintah dapat mengajukan program Pemerintah kepada Parlemen.

Dewan Menteri sebagai tempat supaya Perdana Menteri dan para pembantuhnya dapat melakukan rapat-rapat kabinet yang di bawah pimpinan Perdana Menteri dalam suatu periode berdasarkan hasil pemilihan umum (5 tahun).

Dewan Menteri yang di bahas di atas sangat penting sekali sehingga menurut penulis masih mempunyai hubungan dengan pengangkatan Pemerintah yang terdapat dalam Pasal 106, sebagai berikut:

b) Pembentukan dan Tanggung Jawab Pemerintah.

(1) Pengangkatan Pemerintah.

Pasal 106, menentukan bahwa:

1. Perdana Menteri akan di tunjuk oleh partai politik atau oleh koalisi partai-partai politik yang mempunyai mayoritas perwakilan dalam Parlemen dan akan di lantik oleh Presiden Republik, setelah berkonsultasi dengan partai-partai politik yang menduduki kursi dalam Parlemen Nasional.
2. Anggota-anggota Pemerintah lainnya akan di angkat oleh Presiden Republik atas usulan Perdana Menteri.

Pengangkatan Pemerintahan akan di lakukan oleh Presiden Republik dengan berdasarkan hasil pemilihan umum parlemen dan Presiden Republik akan memberi kesempatan kepada partai pemenang pemilihan umum parlemen atau pimpinan mayoritas di Parlemen untuk membentuk kabinetnya serta para Menteri dan Sekretaris Negaranya.

Komposisi dalam kabinet ini akan di persiapkan oleh pimpinan partai pemenang Pemilihan Umum Parlemen atau pimpinan mayoritas di Parlemen namun harus mendapat persetujuan dari Presiden Republik supaya Presiden Republik dapat melantiknya dengan mandat yang diberikan Presiden Republik berlangsung selama 5 tahun sebagai lembaga eksekutif. Selama mandat ini berlangsung maka akan diawasi oleh lembaga yudikatif dan legislatif.

Pengangkatan Pemerintah yang dibahas di atas sangat penting sekali sehingga menurut penulis masih mempunyai hubungan dengan Tanggung Jawab Pemerintah yang terdapat dalam Pasal 107, sebagai berikut:

(2) Tanggung Jawab Pemerintah.

Pasal 107, menentukan bahwa:
Pemerintah bertanggung jawab kepada Presiden Republik dan pada Parlemen Nasional atas pengarahannya dan pelaksanaan kebijakannya dalam dan luar negeri, sesuai dengan Konstitusi RDTL dan undang-undang lainnya.

Tanggung Jawab Pemerintah yang dimaksudkan di sini adalah Pemerintah sudah terbentuk dan tiap tahun dalam menjalankan kegiatan serta keuangan negara harus di pertanggungjawabkan kepada Parlemen dan Presiden Republik jika pemerintah yang di pimpin oleh seorang Perdana Menteri tidak lagi mendapat dukungan dari Parlemen dan Presiden Republik maka dengan sendirinya pemerintah tersebut akan berakhir karena Parlemen dan

Presiden Republik dapat menggunakan haknya untuk dapat mengulingkan pemerintah tersebut yang dipimpin oleh seorang Perdana Menteri serta para pembantuhnya.

Tanggung Jawab Pemerintah di bahas di atas sangat penting sekali maka menurut penulis masih mempunyai hubungan dengan Program Pemerintah yang terdapat dalam Pasal 108, sebagai berikut:

(3) Program Pemerintah.

Pasal 108, menentukan bahwa:

1. Setelah di angkat, Pemerintah harus menyusun programnya, yang mencakup tujuan-tujuan dan tugas-tugas yang akan di laksanakan, tindakan-tindakan yang akan di ambil dan garis pedoman-garis pedoman politik utama untuk di ikuti dalam bidang-bidang kegiatan pemerintah.
2. Setelah di setuju oleh Dewan Menteri, Perdana Menteri akan, dalam waktu paling lama tiga puluh hari sesudah pelantikan Pemerintah, mengajukan Program Pemerintah pada Parlemen Nasional untuk dipertimbangkan.

Program Pemerintah yang di maksud di sini adalah setelah mendapat pelantikan dari Presiden Republik maka Pemerintah yang di bahwa pimpinan seorang Perdana Menteri harus membuat program kerja yang di sahkan di tingkat Dewan Menteri setelah itu di serahkan kepada Parlemen sebagai wakil rakyat untuk mendapat persetujuan baru disahkan oleh Presiden Republik namum jika dalam penyampainya kepada Parlemen jika tidak mendapat persetujuan secara berturut-turut 3 kali sehingga Pemerintah tersebut akan dibubarkan oleh Presiden Republik.

Sistem Pemerintahan Semi Presidensial ini mempunyai sifat kontrol antar lembaga negara sangat kuat karena lembaga negara ini saling mempunyai peranan yang terkait, sebagai pelaksana Pemerintah, sebagai pengontrol, dan membuat Undang-Undang (yang lebih dikenal dengan nama lembaga *Trias Politica*).

Program Pemerintah yang dibahas di atas menurut penulis sangat penting sekali mempunyai hubungan dengan Pertimbangan atas Program Pemerintah yang terdapat dalam Pasal 109, sebagai berikut:

(4) Pertimbangan atas Program Pemerintah.

Pasal 109, menentukan bahwa:

1. Program Pemerintah akan diajukan pada Parlemen Nasional untuk dipertimbangkan. Jika Parlemen Nasional sedang tidak bersidang, maka wajib dipanggil untuk melaksanakan hal ini.
2. Perdebatan mengenai program Pemerintah tidak boleh berlangsung lebih dari lima hari dan, sebelum penutupan, kelompok parlemen apapun dapat menyatakan penolakannya atau Pemerintah dapat meminta persetujuan atas mosi percaya.
3. Penolakan program Pemerintah membutuhkan suara mayoritas mutlak dari Anggota-anggota yang sedang bertugas.

Pertimbangan atas Program Pemerintah yang di maksudkan adalah usulan oleh pemerintah untuk mendapat persetujuan dari Parlemen namun sebelum Parlemen menyetujui program yang ditawarkan oleh Pemerintah tersebut terlebih dahulu Parlemen harus melakukan debat secara khusus terhadap program Pemerintah hal ini karena berkaitan dengan keuangan negara yang

akan digunakan oleh Pemerintah untuk melaksanakan program Pemerintah tersebut.

Perdebatan yang dilakukan oleh Parlemen tersebut harus berlangsung kurang lebih 5 hari dan harus diikuti oleh semua anggota Parlemen atau minimal mayoritas anggota Parlemen yang ikut dalam perdebatan tersebut (dalam arti anggota Parlemen harus hadir minimal 50% plus 1) sehingga dapat dikatakan memenuhi mayoritas forum yang ada. Parlemen sebagai organ negara yang mewakili aspirasi rakyat sehingga program Pemerintah sebelum disahkan oleh Presiden Republik maka harus mendapat persetujuan dari Parlemen dulu.

Pertimbangan atas Program Pemerintah yang dibahas di atas menurut penulis sangat mempunyai hubungan dengan Permintaan Mosi Percaya yang dapat dalam Pasal 110, sebagai berikut:

(5) Permintaan Mosi Percaya.

Pasal 110, menentukan bahwa:

Pemerintah dapat meminta Parlemen Nasional untuk melakukan pemungutan suara atas mosi percaya mengenai suatu pernyataan kebijakan umum atau atas hal apa saja yang menyangkut kepentingan negara.

Permintaan Mosi Percaya yang dimaksudkan di sini adalah Perdebatan atas program pemerintah yang dilakukan oleh Parlemen tersebut harus berlangsung kurang lebih 5 hari jika Parlemen belum mencapai kesepakatan atas program Pemerintah tersebut maka

salah satu hal yang perlu dibuat adalah Pemerintah harus mendapat mosi kepercayaan dari Parlemen untuk melaksanakan program Pemerintah yang diajukan kepada Parlemen.

Permintaan mosi percaya yang di bahas di atas sangat penting sekali karena masih mempunyai hubungan dengan Permintaan Mosi Tidak Percaya yang terdapat dalam Pasal 111

(6) Permintaan Mosi Tidak Percaya.

Pasal 111, menentukan bahwa:

1. Atas usulan seperempat Anggota yang sedang bertugas, Parlemen Nasional dapat mengajukan mosi tidak percaya pada Pemerintah berkaitan dengan pelaksanaan programnya atau atas hal-hal yang menyangkut kepentingan negara.
2. Jika mosi tidak percaya tidak disetujui, yang menandatanganinya tidak diperkenankan untuk mengajukan mosi tidak percaya lain selama masa sidang yang sama.

Permintaan mosi tidak percaya yang dimaksud disini adalah kepercayaan diberikan kepada Pemerintah dari Parlemen sudah tidak dijalankan sesuai dengan yang diharapkan. Program yang sudah menjalankan Pemerintahan yang tidak sesuai dengan Konstitusi RDTL sehingga mengakibatkan kepercayaan Parlemen kepada Pemerintah diragukan atau berkurang.

Namun mosi tidak percaya ini harus diajukan oleh anggota Parlemen dengan persetujuan dari anggota yang lain setelah itu Parlemen harus mengadakan sidang untuk melihat mosi tidak percaya tersebut dan akhirnya harus melakukan votin/pemilihan untuk menentukan apakah mosi tidak percaya tersebut disetujui atau tidak. Apabila disetujui maka Pemerintahan

tersebut akan dibubarkan oleh Presiden Republik dan setelah itu Presiden Republik akan menentukan pemilihan umum parlemen atau memberikan kesempatan kepada partai pemenang pemilihan Parlemen masa lalu untuk membentuk pemerintahan atau kepada mayoritas di parlemen yang ada setelah permintaan mosi tidak percaya disahkan.

Permintaan mosi tidak percaya yang dibahas di atas sangat penting sekali sehingga menurut penulisan masih mempunyai hubungannya dengan pemberhentian pemerintah yang terdapat dalam Pasal 112, sebagai berikut:

(7) Pemberhentian Pemerintah.

Pasal 112, menentukan bahwa:

1. Pemerintah diberhentikan bila:
 - a. Masa pembuatan Undang-Undang yang baru mulai;
 - b. Presiden Republik menerima pengunduran diri dari Perdana Menteri;
 - c. Perdana Menteri mangkat atau menyanggah kecacatan tetap;
 - d. Program Pemerintah ditolak untuk kedua kali secara berturut-turut;
 - e. Tidak dikabulkan suatu mosi percaya;
 - f. Mosi tidak percaya disetujui oleh mayoritas mutlak dari Para Anggota yang sedang bertugas.
2. Presiden Republik hanya dapat memberhentikan Perdana Menteri sesuai dengan keadaan yang ditetapkan dalam pasal sebelumnya, setelah berkonsultasi dengan Dewan Negara, dan apabila tindakan tersebut dianggap penting untuk menjamin agar fungsi-fungsi lembaga-lembaga demokratis dapat berjalan seperti biasa.

Pemberhentian pemerintah yang dimaksud disini adalah apabila pemerintah yang dipimpin oleh Perdana Menteri tidak

dapat menjalankan programnya karena tidak mendapat persetujuan dari Parlemen 2 kali secara berturut-turut. Bisa juga Presiden Republik sudah menerima surat pengunduran dari Perdana Menteri dengan alasan tertentu yang disetujui oleh Presiden Republik.

Pemberhentian pemerintah juga dapat terjadi apabila pemerintah mendapat mosi tidak percaya dari Parlemen dan hal ini Parlemen mengajukkannya kepada Presiden Republik untuk memberhentikan pemerintah yang dipimpin oleh Perdana Menteri dan para pembantuhnya. Presiden Republik sebelum mengambil keputusan atas hal ini apabila sudah mendapat masukan dari Dewan Negara.

Pemberhentian Pemerintah yang dibahas di atas menurut penulis sangat penting sekali mempunyai hubungannya untuk mengetahui Tanggung Jawab Pidana Anggota Pemerintah yang terdapat dalam Pasal 113, sebagai berikut:

(8) Tanggung Jawab Pidana anggota Pemerintah.

Pasal 113, menentukan bahwa:

1. Apabila seorang Anggota Pemerintah dituntut atas suatu kejahatan pidana yang dapat dikenakan hukuman penjara selama dua tahun ke atas, ia harus diberhentikan dari jabatannya agar proses hukum dapat dijalankan;
2. Apabila seorang Anggota Pemerintah dituntut atas kejahatan pidana yang dapat dikenakan hukuman penjara sampai dengan dua tahun, Parlemen Nasional dapat memutuskan apakah anggota Pemerintah yang bersangkutan harus diberhentikan agar proses hukum dapat dijalankan.

Tanggung Jawab Pidana Anggota Pemerintah yang dimaksud disini adalah seorang anggota kabinet yang sedang menjalankan tugasnya apabila melakukan tindakan pidana atau sudah mendapat putusan dari pengadilan atas perbuatan pidananya maka anggota kabinet tersebut dapat diberhentikan.

Namun sebelum di berhentikan oleh Presiden Republik maka anggota kabinet yang bersangkutan harus diajukan oleh Perdana Menteri kepada Parlemen dan melalui sidang Parlemen yang memutuskan bahwa anggota kabinet yang bersangkutan dapat diberhentikan dari jabatannya supaya dapat menjalankan hukumannya yang sudah diputuskan oleh pengadilan atau tidak berdasarkan hasil persetujuan dari Parlemen tersebut maka Presiden Republik tidak dapat memberhentikan anggota Kabinet yang sudah menjadi tersanksa namun Parlemen tidak menyetujui maka anggota kabinet bisa menjalankan hukuman apabila masa jabatannya sudah selesai.

Putusan dari Pengadilan atas anggota kabinet yang akan diperhatikan disini apabila putusannya di atas 2 tahun penjara namun apabila kurang dari 2 tahun maka tidak akan diperhatikan oleh Perdana Menteri dan Parlemen.

Tanggung Jawab Pidana Anggota Pemerintah yang dibahas di atas sangat penting sekali sehingga untuk diketahui Kekebalan

bagi Anggota Pemerintah yang terdapat dalam Pasal 114, sebagai berikut:

(9) Kekebalan bagi Anggota Pemerintah.

Pasal 114, menentukan bahwa:

Anggota Pemerintah siapapun tidak dapat ditahan atau dipenjarakan tanpa persetujuan dari Parlemen Nasional, kecuali bila tertangkap basah atas tindak kejahatan yang hukuman maksimumnya adalah hukuman penjara yang melebihi dua tahun.

Kekebalan Bagi Anggota Pemerintah yang dimaksudkan disini adalah anggota kabinet yang sedang menjalankan tugasnya tidak dapat ditahan oleh polisi sebelum adanya putusan dari pengadilan yang melewati 2 tahun penjara dan apabila polisi bisa menangkap anggota kabinet tersebut apabila yang bersangkutan melakukan tindakan pidana yang tertangkap basah atau polisi dapat melihat langsung perbuatan pidananya di tempat kejadian perkara.

Kekebalan anggota pemerintah ini dapat berlaku karena yang bersangkutan sedang menjalankan tugasnya yang diberikan oleh Perdana Menteri atau Presiden Republik kepadanya selama mandat yang sudah ditetapkan namun kekebalan hukum ini akan hilang apabila yang bersangkutan sudah tidak lagi menjabat sebagai anggota kabinet sehingga proses kasusnya dapat berjalan seperti biasa dengan warga negara lain.

Kekebalan Hukum Bagi Anggota Pemerintah yang sudah dibahas diatas sehingga menurut penulis sangat penting sekali

untuk diketahui Wewenang Pemerintah yang terdapat dalam Pasal 114, sebagai berikut:

c) Wewenang.

(1) Wewenang Pemerintah.

Pasal 115, menentukan bahwa:

1. Pemerintah berwenang dan bertanggung jawab untuk:
 - a. Menetapkan dan melaksanakan kebijakan umum negara, setelah disahkan oleh Parlemen Nasional;
 - b. Menjamin penggunaan hak dan kebebasan asasi warga negara;
 - c. Menjamin ketertiban umum dan disiplin sosial;
 - d. Menyiapkan Garis Besar Haluan Negara dan Anggaran Belanja dan Pendapatan Negara serta melaksanakannya, setelah disahkan oleh Parlemen Nasional;
 - e. Mengatur kegiatan-kegiatan sektor-sektor ekonomi dan sosial;
 - f. Mempersiapkan dan merundingkan traktat dan kesepakatan dan membuat, mengesahkan, mengambil bagian dalam dan membatalkan kesepakatan-kesepakatan internasional yang di luar wewenang Parlemen Nasional atau Presiden Republik;
 - g. Menetapkan dan melaksanakan kebijakan luar negeri;
 - h. Menjamin perwakilan Republik Demokratis Timor Leste dalam hubungan internasional;
 - i. Membimbing sektor-sektor sosial dan ekonomi Negara;
 - j. Membimbing kebijakan ketenagakerjaan dan jaminan sosial;
 - k. Menjamin pembelaan dan pemantapan bidang umum serta kepemilikan Negara;
 - l. Mengarahkan dan mengkoordinir kegiatan-kegiatan kementerian-kementerian serta lembaga-lembaga lain yang bertanggung jawab pada Dewan Menteri;
 - m. Memajukan pembangunan sektor koperasi dan dukungan untuk penghasilan rumah tangga;
 - n. Mendukung usaha swasta;
 - o. Mengambil langkah dan mengusahakan semua pengaturan yang diperlukan untuk memajukan pembangunan ekonomi dan sosial, dan agar memenuhi kebutuhan masyarakat Timor Leste;
 - p. Melaksanakan wewenang lain sebagaimana ditetapkan dengan UUD atau Undang-Undang lainnya.

2. Pemerintah berwenang dan bertanggung jawab menjamin hubungan dengan badan-badan lain untuk:
 - a. Mengajukan rancangan Undang-Undang dan konsep resolusi pada Parlemen Nasional;
 - b. Mengusulkan pengumuman perang atau perwujudan perdamaian kepada Presiden Republik;
 - c. Mengusulkan pengumuman keadaan perang atau keadaan darurat kepada Presiden Republik;
 - d. Mengusulkan pelaksanaan jajak pendapat atas hal-hal yang menyangkut kepentingan negara kepada Presiden Republik;
 - e. Mengusulkan pengangkatan para Duta Besar, para Wakil Tetap dan Utusan-Utusan Khusus kepada Presiden Republik;
3. Pemerintah mempunyai wewenang legislatif eksklusif atas urusan yang menyangkut penataan dan tata kerjanya sendiri, serta atas penyelenggaraan Negara, baik secara langsung maupun tidak langsung.

Wewenang Pemerintah yang dimaksudkan di sini adalah menjalankan roda pemerintah dalam berbagai bidang yakni di dalam negeri dan luar negeri. Kegiatan semua yang dilakukan oleh pemerintah melalui anggota kabinetnya dengan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyatnya serta menciptakan situasi yang aman dan terkendali.

Wewenang Pemerintah yang di berikan untuk menjalankan tugasnya sebagai lembaga eksekutif dalam lembaga negara. Sebagai lembaga eksekutif maka pemerintah harus menciptakan penyelenggaraan pemerintah yang bersih dan bebas dari korupsi serta menghormati hukum yang berlaku.

Pemerintah dalam menjalankan tugasnya berdasarkan mandat yang diberikan oleh Presiden Republik maka dapat melakukan kerja sama dengan negara-negara lain supaya dapat meningkatkan kesejahteraan rakyatnya dan kerja sama itu juga

dapat dilakukan oleh pemerintah dengan pihak-pihak swasta seperti perusahaan atau pemodal asing.

Mengajukan calon Duta Besar Negara kepada Presiden Republik untuk dijadikan Duta Besar Negara yang berkedudukan di luar negeri dengan negara-negara yang sudah mempunyai hubungan diplomatik serta turut serta menciptakan iklim perdamaian di dalam negeri dan luar negeri sehingga masyarakat hidup secara damai dan tentram dalam menjalankan tugas dan pekerjaan sehari-harinya. Memberikan iklim kebebasan kepada masyarakat untuk dapat melakukan kegiatan ekonomi, sosial, politik, agama menurut kehendak masing-masing.

Wewenang pemerintah yang sudah di jelaskan di atas maka menurut penulis sangat penting sekali untuk mengetahui Wewenang Dewan Menteri yang terdapat dalam Pasal 116, sebagai berikut:

(2) Wewenang Dewan Menteri.

Pasal 116, menentukan bahwa:

Dewan Menteri berwenang dan bertanggung jawab untuk:

- a. Menentukan garis pedoman-garis pedoman umum dari kebijakan pemerintah serta menentukan pelaksanaannya;
- b. Mempertimbangkan permohonan mosi percaya dari Parlemen Nasional;
- c. Mengesahkan rancangan undang-undang dan usulan resolusi;
- d. Mengesahkan Undang-Undang, serta kesepakatan-kesepakatan internasional yang tidak disyaratkan untuk diserahkan pada Parlemen Nasional;
- e. Mengesahkan tindakan Pemerintah yang menyangkut penambahan atau pengurangan pendapatan atau pengeluaran umum; Mengesahkan rencana-rencana.

Wewenang Dewan Menteri yang dimaksud adalah sebagai wadah untuk menentukan arah dan program pemerintah yang akan dilakukan sebelum diajukan ke Parlemen untuk mendapat persetujuannya serta disahkan oleh Presiden Republik sebelum dijalankan dengan periode yang sudah ditetapkan.

Wewenang Dewan Menteri juga dapat mensahkan konvensi-konvensi internasional yang dapat dilakukan oleh pemerintah yang tidak diperlukan untuk di setujui oleh Parlemen sebelum dijalankan oleh Pemerintah di dalam negeri serta mengajukan Undang-Undang kepada Parlemen untuk disetujui oleh Parlemen sebelum disahkan oleh Presiden Republik. Dewan Menteri juga harus memperhatikan Mosi Percaya yang diberikan oleh Parlemen kepada Pemerintah dalam menjalankan program yang sudah di setujui oleh Parlemen.

Wewenang Dewan Menteri yang dibahas diatas menurut penulis sangat penting sekali untuk mengetahui Wewenang Anggota Pemerintah yang terdapat dalam Pasal 117, sebagai berikut:

Pasal 117, Wewenang Anggota Pemerintah.

1. Perdana Menteri berwenang dan bertanggung jawab untuk:
 - a. Memimpin Pemerintah;
 - b. Mengetuai Dewan Menteri;
 - c. Membimbing dan mengarahkan kebijakan umum Pemerintah dan mengkoordinasikan kegiatan semua Menteri, tanpa mengurangi tanggung jawab dari setiap Menteri atas Departemen Pemerintahnya masing-masing;

- d. Tetap melaporkan kepada Presiden Republik urusan yang menyangkut kebijakan Pemerintah dalam dan luar negeri;
 - e. Melaksanakan tugas-tugas lain yang dilimpahkan oleh Konstitusi RDTL dan oleh Undang-Undang lainnya.
2. Para Menteri berwenang dan bertanggung jawab untuk:
 - a. Melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan untuk masing-masing Kementerian;
 - b. Menjamin hubungan antara Pemerintah dengan badan-badan Negara lainnya dalam bidang tanggung jawab Kementerian;
 3. Peraturan-Peraturan Pemerintah harus ditandatangani oleh Perdana Menteri dan Menteri-menteri yang berwenang atas masing-masing tugasnya.

Wewenang Anggota Pemerintah yang dimaksud disini adalah dalam menjalankan tugasnya sehari-hari untuk mensukseskan program pemerintah yang telah disahkan oleh Dewan Menteri dan setelah mendapat persetujuan dari Parlemen dan juga disahkan oleh Presiden Republik.

Wewenang Anggota Pemerintah juga mempunyai wewenang atas semua kegiatan dan program yang dibuat oleh pemerintah berdasarkan arahan dari Dewan Menteri dan juga sebagai pimpinan tertinggi dalam instansi yang dipimpinnya dan harus dilaporkan kepada Dewan Menteri atas implementasi semua program yang di jalankan di instansi yang dibawah pimpinannya.

Anggota Dewan Menteri juga terdiri dari Perdana Menteri sebagai pimpinan Pemerintah serta para pembantuhnya yang sebagai pimpinan dalam kementerian dibawah kekuasaannya,

mandat ini akan berlangsung selama 5 tahun setelah diadakan pemilihan umum parlemen.

Berdasarkan ketentuan Pasal tersebut berupa pemerintah sebagai organisasi tertinggi dalam suatu Negara yang menjalankan fungsinya untuk mengatur dan menjalankan roda pemerintahan sehingga dapat memenuhi kepentingan dan menjawab permasalahan yang dihadapi oleh warganya. Wewenang yang dimiliki oleh pemerintah berada di Perdana Menteri dan para pembantu menteri-menterinya namun untuk melaksanakan setiap wewenang tersebut harus melalui wadah yang telah dibentuk yakni Dewan Menteri. Dewan Menteri lah yang mempunyai dasar hukum untuk memutuskan suatu kebijakan sehingga dapat dilaksanakan oleh pemerintah melalui Perdana Menteri serta para pembantu Menteri-Menterinya.

Definisi pemerintah secara luas dapat diartikan sebagai sekumpulan orang-orang yang mengelola kewenangan dan kebijakan dalam mengambil keputusan dan melaksanakan kepemimpinan dan koordinasi pemerintahan serta pembangunan masyarakat dan wilayahnya yang membentuk sebuah lembaga dimana mereka ditempatkan. Pemerintah merupakan sebuah wadah orang-orang yang mempunyai kekuasaan di dalam sebuah lembaga yang disebut negara dan mengurus masalah kenegaraan dan kesejahteraan rakyat.

Merujuk pada definisi pemerintah maka kita harus mendefinisikan pula arti kata pemerintah. Pemerintah adalah urusan yang dilakukan pemerintahan dalam sebuah negara dalam rangka menyelenggarakan kesejahteraan rakyat dan menjalankan kepentingan umum yang bersifat kenegaraan. Pemerintah dalam sebuah negara minimal terdiri atas tiga bentuk lembaga yang berbeda yang mempunyai kedudukan yang sama dalam menentukan kebijakan sebuah negara. Lembaga tersebut bernama, lembaga *legislatif*, lembaga *eksekutif* dan lembaga *yudikatif*.

Menurut H. Inu Kencana Syafii (2011: 66), Pemerintah adalah kelompok orang-orang tertentu yang secara baik dan benar serta indah melakukan sesuatu (eksekusi) atau tidak melakukan sesuatu (not to do) dalam mengkoordinasikan, memimpin dan hubungan antara dirinya dengan masyarakat, antara departemen serta unit dalam tubuh pemerintahan itu sendiri. Istilah pemerintah dalam arti organ dapat pula dibedakan antara pemerintah dalam arti luas dan pemerintah dalam arti sempit (C. S. T Kansil, 1997: 11-18):

- a. Pemerintah dalam arti sempit dimaksudkan khusus pada kekuasaan eksekutif.
- b. Pemerintah dalam arti luas yang meliputi kekuasaan Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif.

Bentuk pemerintahan yang terdapat di Timor Leste adalah Pemerintahan Semi Presiden karena Timor Leste mempunyai 4 Pimpinan Negara yakni: Presiden (kepala Negara/symbol negara),

Presiden Parlemen (Legislatif), Perdana Menteri (Eksekutif) dan Presiden Pengadilan Tinggi (Yudikatif).

Pemerintahan daerah yang terdapat di Timor Leste sekarang adalah Pemerintahan Pusat (Governo Central, nama di Timor Lestinya) yang dipimpin oleh Perdana Menteri dan Pemerintahan Daerah kabupaten (Distrito, nama di Timor Lestinya) yang dipimpin oleh Bupati, Kecamatan (Sub Distrito, nama di Timor Lestinya) yang dipimpin oleh Camat, Kelurahan (Suco, nama di Timor Lestinya) yang dipimpin oleh Kepala Desa dan Dusun (Aldeia, nama di Timor Lestinya) yang dipimpin oleh Rukun Warga/RW.

Pemerintah dalam menjalankan tugas dan fungsinya dibantu dengan pemerintah pada tingkat bawah dan juga pemerintah melakukan pembentukan organ atau lembaga untuk dapat menjalankan tugas dan fungsinya sesuai dengan mandat yang ada. Salah satu pengertian tersebut, secara tidak langsung menyebutkan bahwa pemerintah itu identik dengan kegiatan politik, dan juga erat kaitannya dengan kegiatan pengambilan suatu kebijakan tertentu. Pemerintah juga berhubungan dengan sistem pemerintahan yang ada di dalam suatu Negara.

Sistem pemerintahan antara Negara yang satu dengan Negara yang lain itu berbeda. Hal ini disebabkan dari pola pikir atau ideologi dari masing-masing bangsa yang juga berbeda satu

dengan yang lainnya. Pemerintah mempunyai kewenangan untuk membuat suatu hukum yang diwujudkan ke dalam suatu Undang-Undang ataupun bentuk lainnya dan ditetapkan di dalam wilayah yuridiksinya. Pemerintah itu sendiri juga erat kaitnya dengan pemerintahan.

Melihat pada berbagai macam defenisi dan pengertian tentang Pemerintah diatas sehingga penulis mempunyai pendapat yang berhubungan dengan pemerintah adalah organisasi tertinggi dalam suatu Negara yang diberikan kepercayaan oleh masyarakatnya melalui pemilihan umum untuk dapat menjalankan pemerintahan berdasarkan masa waktu tertentu dengan mengikuti aturan yang ada.

d. Kebijakan Pemerintah Timor Leste.

Dalam kaitannya dengan kebijakan public, Keban (2004: 78-79) mengatakan bahwa kualitas suatu kebijakan dapat diketahui melalui beberapa parameter penting seperti proses, isi dan konteks atau suasana di tempat kebijakan itu dihasilkan atau dirumuskan. Dilihat dari segi proses, suatu kebijakan dikatakan berkualitas kalau kebijakan tersebut diproses dengan data informasi yang akurat, menggunakan metode dan teknik yang sesuai, mengikuti tahapan-tahapan yang rasional dan melibatkan para ahli serta masyarakat yang berkepentingan atau *stakeholders*.

Dilihat dari segi isi suatu kebijakan dapat dikatakan berkualitas apabila kebijakan tersebut merupakan alternatif atau jalan keluar terbaik

dalam rangka memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat, sedangkan dilihat dari segi konteks maka suatu kebijakan tersebut dirumuskan dalam suasana yang benar-benar bebas dari rekayasa, bebas dari tekanan atau paksaan pihak-pihak yang berpengaruh. Ismi Dwi Astuti Nurhaeni, (2009: 91).

Suatu kebijakan yang berkualitas dan bermutu yang dibuat harus benar-benar memperhatikan unsur yuridis, sosiologis, filosofis, dan historis, bila ke-4 unsur tersebut telah dan dapat diperhatikan secara seksama oleh semua pembuat kebijakan publik, maka kebijakan yang dihasilkan pun akan cenderung lebih berkualitas, khususnya kebijakan yang dibuat pun benar-benar ditujukan untuk masyarakat secara luas dan global serta bertujuan untuk kesejahteraan umum.

Perwujudan kesemuanya itu, tentunya diperlukan kerjasama dengan berbagai pihak, yaitu pihak pemerintah dan juga bersama-sama dengan masyarakat. Unsur-unsur yang telah disebutkan tadi merupakan perwakilan dari kesemuanya hal-hal penting yang wajib untuk diperhatikan di dalam pembuatan suatu kebijakan, khususnya suatu kebijakan yang bersifat publik.

Melihat pada berbagai pendapat kebijakan pemerintah yang ada sehingga penulis mempunyai pendapat yang berhubungan dengan kebijakan pemerintah adalah segala sesuatu yang dibuat oleh para pimpinan atau pemerintahan sebagai suatu aturan atau UNDANG-undang

sehingga akhirnya dapat diberlakukan sebagai hukum positif yang berlaku secara nasional dalam wilayah Negara tersebut.

Kebijakan itu dilakukan oleh pemerintah dalam hal ini pemimpin pemerintah yakni Perdana Menteri serta para pembantuh menteri-menterinya namun untuk melakukan kebijakan yang berhubungan dengan pemerintah maka di negara Timor Leste. Kebijakan pemerintah harus dilakukan melalui lembaga Dewan Menteri karena hasil putusan dari Dewan Menteri tersebutlah yang dapat dijalankan oleh pimpinan pemerintah. Hal ini dapat dilihat pada Pasal 116 Konstitusi RDTL tentang Wewenang Dewan Menteri.

Pasal 116, menentukan bahwa:

Wewenang Dewan Menteri, Dewan Menteri berwenang dan bertanggung jawab untuk:

- a. Menentukan garis pedoman-garis pedoman umum dari kebijakan pemerintah serta menentukan pelaksanaannya;
- b. Mempertimbangkan permohonan mosi percaya dari Parlemen Nasional;
- c. Mengesahkan rancangan Undang-Undang dan usulan resolusi;
- d. Mengesahkan Undang-Undang, serta kesepakatan-kesepakatan internasional yang tidak disyaratkan untuk diserahkan pada Parlemen Nasional;
- e. Mengesahkan tindakan Pemerintah yang menyangkut penambahan atau pengurangan pendapatan atau pengeluaran umum;
- f. Mengesahkan rencana-rencana.

Pasal ini menjelaskan fungsi dan tugas yang dapat dilakukan oleh Dewan Menteri sebagai suatu wadah untuk menghimpun, pembahasan ide dan mengesahkan kebijakan pemerintah serta peraturan yang dibuat oleh pemerintah untuk menjalankan roda pemerintah yang baik dan demokratis serta keanggotaan dari Dewan Menteri adalah para Sekertaris

Negara, Wakil Menteri, Menteri, Wakil Perdana Menteri dan Perdana Menteri. Lembaga ini dipimpin oleh Perdana Menteri.

Menurut William N. Dunn dalam Riant Nugroho, (2008: 132-133) metode analisis kebijakan menggabungkan *lima prosedur* umum yang lazim dipakai dalam pemecahan masalah manusia, yaitu:

1. Defenisi: menghasilkan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah kebijakan.
2. Prediksi: menyediakan informasi mengenai konsekuensi dimasa mendatang dari penerapan alternatif kebijakan, termasuk jika tidak melakukan sesuatu.
3. Preskripsi: menyediakan informasi mengenai nilai konsekuensi alternatif kebijakan di masa mendatang.
4. Deskripsi: menghasilkan informasi tentang konsekuensi sekarang dan masa lalu diterapkannya alternatif kebijakan.
5. Evaluasi: kegunaan alternatif kebijakan dalam memecahkan masalah.

Analisis kebijakan diambil dari berbagai macam disiplin ilmu dengan tujuan memberikan informasi yang bersifat: *Deskriptif*, *Evaluatif*, dan/atau *Preskriptif*. Analisis kebijakan menjawab tiga macam pertanyaan, yaitu: Nilai, Fakta dan Tindakan. Kebijakan sebagai alat yang digunakan oleh pemerintah dalam menjalankan roda pemerintah untuk mencapai keadilan.

2. Hak Kepemilikan atas Tanah.

Kepemilikan adalah kekuasaan yang didukung secara sosial untuk memegang kontrol terhadap sesuatu yang dimiliki secara eksklusif dan menggunakannya untuk tujuan pribadi. Definisi ini mirip dengan definisi kekayaan, baik pribadi atau publik. Sumber Wikipedia bahasa Indonesia, ensiklopedia bebas.

Dasar hukum Hak milik atas tanah yang pernah digunakan di Timor Leste pada masa penjajahan bangsa Portugis, masa pendudukan bangsa Indonesia dan masa kemerdekaan Timor Leste sebagai berikut:

a. Masa Sebelum Kemerdekaan.

1) Masa Penjajahan Bangsa Portugis.

Dasar hukum hak milik atas tanah yang pernah digunakan pada masa penjajahan bangsa Portugis di Timor Leste (dulu Timor Portugues) adalah Carta de Lei No. 1901, Dia 19 de Maio de 1901.

Berdasarkan Carta de Lei tersebut ditentukan:

1. Hak-hak atas tanah yang memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan hukum lain yang lebih tinggi.
2. Semua tanah yang tidak bersertipikat dari pemerintah Portugis akan menjadi milik pemerintah dan akan menjadi milik pemerintahan penjajah di Timor Leste.
3. Hak milik orang asing di Timor Leste yang tidak mengikuti prosedur hak milik berdasarkan hukum ini akan menjadi milik pemerintah Penjajah di Timor Leste.
4. Tanah adat dapat dianggap sebagai tanah yang tidak mempunyai pemiliknnya akan menjadi tanah milik pemerintah Portugis.

Berdasarkan ketentuan dasar hukum Carta de Lei penjajah bangsa Portugis di Timor Leste adalah untuk mendaftarkan semua tanah yang ada di Timor Leste baik tanah milik pribadi maupun tanah adat sehingga dengan ketentuan hukum ini membuat semua rakyat dan ketua adat di Timor Leste untuk dapat mendaftarkan tanah milik mereka supaya hak kepemilikannya atas tanah dan pada akhirnya diberikan sertipikat sebagai alat bukti kepemilikan.

Sistem pendaftaran tanah yang diterapkan oleh bangsa penjajah Portugis di Timor Leste lebih cenderung ke sistem pendaftaran negatif dari pada sistem pendaftaran positif karena tanah yang terdaftar pada masa itu lebih sedikit dari pada tanah yang belum terdaftar, dengan sistem pendaftaran negatif tanah yang sudah terdaftar dan mempunyai sertipikat dapat digugat di pengadilan karena sertipikat bukan merupakan alat bukti yang kuat tetapi bukan mutlak.

perkembangan sejarah di Timor Leste pada masa penjajahan bangsa Portugis belum terdapat tanah yang sudah terdaftar dan dikeluarkan sertipikat yang digugat di pengadilan, Sumber dari Carta de Lei ini adalah hasil penelitian LSM Fundasaun Mahein tentang permasalahan tanah dan stabilitas nasional di Timor Leste. Sumber www.fundasaunmahein.com, melalui Jurnal Fundasaun Mahein, Nomor 8 dan Tanggal 12 Juli 2010.

2) Masa Penjajahan Bangsa Jepang.

Pemerintahan Jepang di Timor Leste selama 3 Tahun (1942-1945) pada saat perang dunia ke 2. Pemerintahan Jepang tidak membuat peraturan undang-undangan tentang pertanahan tetapi pemerintah Jepang menerapkan kerja paksa kepada semua rakyat untuk membuat jalan yang menghubungkan kota Dili dengan 13 kabupaten yang ada di Timor Leste. Sumber: www.timor-leste.gov.tl.

3) Masa Pendudukan Bangsa Indonesia.

Dasar hukum hak milik atas tanah yang pernah digunakan pada masa pendudukan bangsa Indonesia di Timor Leste (dulu Timor Timur) adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yakni Pasal 20-27, sebagai berikut:

1) Hak milik atas tanah.

Pasal 20, menentukan bahwa:

- (1) Hak milik adalah hak turun-menurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6.
- (2) Hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.

Pengertian Hak Milik. Hak milik menurut Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar-Dasar Agraria adalah hak turun-temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 16. Turun-temurun artinya Hak Milik atas tanah dapat berlangsung terus selama pemiliknya masih hidup dan pemiliknya meninggal dunia, maka hak miliknya dapat dilanjutkan oleh ahli warisnya sepanjang memenuhi syarat sebagai subjek hak milik.

Terkuat, artinya Hak Milik atas tanah lebih kuat apabila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain, tidak mempunyai batas waktu tertentu, mudah dipertahankan dari gangguan pihak lain, dan tidak mudah hapus. Demikian itu hak milik atas tanah merupakan induk dan hak atas tanah hanya dapat dibebankan hak

atas tanah lain kecuali hak guna usaha serta hak milik dapat didaftarkan.

Terpenuhi, artinya Hak Milik atas tanah memberi wewenang kepada pemiliknya paling luas dibandingkan dengan hak atas lain dalam penggunaan tanahnya yaitu dapat ditentukan tanah untuk pertanian dan pembangunan.

Dalam menggunakan tanah hak milik harus memperhatikan fungsi sosial atas tanah, yaitu dalam menggunakan tanah tidak boleh menimbulkan kerugian bagi orang lain, penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat haknya, adanya keseimbangan antara kepentingan pribadi dengan kepentingan umum, dan tanah harus dipelihara dengan baik agar bertambah kesuburan dan mencegah kerusakannya. (Urip Santoso, 2010: 90-91).

2) Subjek hukum.

Pasal 21, menentukan bahwa:

- (1) Hanya warga-negara Indonesia dapat mempunyai hak milik.
- (2) Oleh Pemerintah ditetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik dan syarat-syaratnya.
- (3) Orang asing yang sesudah berlakunya Undang-Undang ini memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau percampuran harta karena perkawinan, demikian pula warga-negara Indonesia yang mempunyai hak milik dan setelah berlakunya Undang-Undang ini kehilangan kewarganegaraannya wajib melepaskan hak itu didalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraan itu. Jika sesudah jangka waktu tersebut lampau hak milik itu dilepaskan, maka hak tersebut hapus karena hukum dan tanahnya jatuh pada Negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung.

- (4) Selama seseorang disamping kewarga-negaraannya Indonesianya mempunyai kewarga-negaraannya asing maka ia tidak dapat mempunyai tanah dengan hak milik dan baginya berlaku ketentuan dalam ayat (3) pasal ini.

Subjek hak milik, yang dapat mempunyai (subjek hak) tanah hak milik menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok Dasar-Dasar Agraria dan peraturan pelaksanaannya adalah:

- a) Perseorangan.

Ketentuan ini menentukan perseorangan yang hanya berkewarga negaraannya Indonesia yang dapat mempunyai tanah Hak Milik.

- b) Badan-badan hukum.

Badan-badan hukum yang dapat mempunyai tanah Hak Milik menurut Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum yang dapat mempunyai hak milik atas tanah, yaitu bank-bank yang didirikan oleh negara (Bank negara), Koperasi pertanian, badan keagamaan, dan badan sosial.

Pasal 1, menentukan bahwa:

Badan-badan hukum yang disebut dibawah ini dapat mempunyai hak milik atas tanah masing-masing dengan pembatasan yang disebutkan pada pasal-pasal 2, 3 dan 4 peraturan ini :

- a. Bank-bank yang didirikan oleh negara (selanjutnya disebut Bank Negara);
- b. Perkumpulan-perkumpulan Koperasi Pertanian yang didirikan berdasar atas Undang-Undang Nomor 79 tahun 1958 (Lembaran Negara tahun 1958 Nomor 139);
- c. Badan-badan keagamaan, yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria setelah mendengar Menteri Agama;

- d. Badan-badan sosial, yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria, setelah mendengar Menteri Kesejahteraan Sosial.

Menurut Pasal 8 ayat (1) Permen Agraria/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999 tentang tata cara pemberian dan hak pengelolaan, badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik, adalah Bank Pemerintah, badan keagamaan, dan badan sosial yang ditunjuk oleh pemerintah.

Bagi pemilik tanah yang tidak memenuhi syarat sebagai subjek hak milik atas tanah, maka dalam waktu 1 tahun harus melepaskan atau mengalihkan hak milik atas tanahnya kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Apabila hal ini tidak dilakukan, maka tanahnya hapus karena hukum dan tanahnya kembali menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara, (Urip Santoso, 2010: 93).

- 3) Terjadinya hak milik.
Pasal 22, menentukan bahwa:
 - (1) Terjadinya hak milik menurut hukum adat diatur dengan Peraturan Pemerintah.
 - (2) Selain menurut cara sebagai yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini hak milik terjadi karena:
 - a. penetapan Pemerintah, menurut cara dan syarat-syarat yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah;
 - b. ketentuan Undang-Undang.

Terjadinya hak milik. Hak milik atas tanah dapat terjadi melalui 3 cara sebagaimana yang disebutkan dalam pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok Dasar-Dasar Agraria, yaitu:

- a) Hak milik atas tanah yang terjadi menurut hukum adat.

Hak milik atas tanah terjadi dengan jalan pembukaan tanah (pembukaan hutan) atau terjadi karena timbulnya lidah tanah (Aanslibbing). Pembukaan tanah yang dimaksud adalah pembukaan tanah (pembukaan hutan) yang dilakukan secara bersama-sama dengan masyarakat hukum adat yang dipimpin oleh ketua hukum adat melalui 3 sistem penggarapan, yaitu: matok sirah matok galeng, matok sirah gilir galeng, dan sistem bluburan. lidah tanah (Aanslibbing) yang dimaksudkan adalah pertumbuhan tanah di tepi sungai, danau atau laut, tanah yang tumbuh demikian itu dianggap menjadi kepunyaan orang yang memiliki tanah yang berbatasan, karena biasanya pertumbuhan tersebut sedikit banyak terjadi karena usahanya. Dengan sendirinya terjadinya hak milik secara demikian itu juga melalui suatu proses pertumbuhan yang memakan waktu.

Lidah tanah (Aanslibbing) adalah tanah yang timbul atau muncul karena berbeloknya arus sungai atau tanah yang timbul di pinggir pantai, dan terjadi dari lumpur, lumpur tersebut makin lama makin tinggi dan mengeras sehingga akhirnya menjadi tanah. Dalam hukum adat, lidah tanah yang tidak begitu luas menjadi hak bagi pemilik tanah yang berbatasan.

Hak milik atas tanah yang terjadi di sini dapat di daftar pada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat untuk

mendapatkan sertipikat hak milik atas tanah. Hak milik atas yang terjadi menurut hukum adat akan di atur dengan Peraturan Pemerintah. Peraturan Pemerintah yang diperintahkan disini sampai sekarang belum terbentuk. (Urip Santoso, 2010: 94).

b) Hak milik atas tanah terjadi karena penetapan pemerintah.

Hak milik atas tanah yang terjadi di sini semula berasal dari tanah negara. Hak milik atas tanah ini terjadi kerana permohonan pemberian hak milik atas tanah oleh pemohon dengan memenuhi prosedur dan persyaratan yang telah di tentukan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN). Apabila semua persyaratan yang telah terjadi di tentukan di penuhi oleh pemohon, maka Badan Pertanahan Nasional menerbitkan Surat Keputusan Pemberian Hak (SKPH). SKPH ini wajib didaftarkan oleh pemohon kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat untuk di cacat dalam Buku Tanah dan di terbitkan Sertipikat Hak Milik atas tanah. Pendaftaran SKPH menandai telah lahirnya hak milik atas tanah.

Pejabat Badan Pertanahan Nasional yang berwenang menerbitkan SKPH diatur dalam Pasal 3 dan Pasal 6 Permen Agraria/Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2011 tentang Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah Tertentu.

Pasal 3, menentukan bahwa:

Kepala Kantor Pertanahan (tingkat Kabupaten/Kotamadya) memberi keputusan mengenai:

1. Pemberian Hak Milik atas tanah pertanian yang luasnya tidak lebih dari 20.000 M² (dua puluh ribu meter persegi).
2. Pemberian Hak Milik atas tanah non pertanian yang luasnya tidak lebih dari 2.000 M² (dua ribu meter persegi).
3. Pemberian Hak Milik atas tanah dalam rangka pelaksanaan program:
 - a. Transmigrasi;
 - b. Redistribusi tanah;
 - c. Konsolidasi tanah; dan
 - d. Pendaftaran Tanah yang bersifat strategis, massal, dan program lainnya.

Pasal 6, menentukan bahwa:

Kepala Kanwil Badan Pertanahan Nasional (tingkat Propinsi) memberi keputusan mengenai:

1. Pemberian Hak Milik untuk orang perseorangan atas tanah pertanian yang luasnya lebih dari 20.000 M² (dua puluh ribu meter persegi).
2. Pemberian Hak Milik untuk badan hukum atas tanah pertanian yang luasnya lebih dari 20.000 M² (dua puluh ribu meter persegi).
3. Pemberian Hak Milik atas tanah non pertanian yang luasnya lebih dari 2.000 M² (dua ribu meter persegi) dan tidak lebih dari 5.000 M² (lima ribu meter persegi).

Prosedur dan persyaratan terjadinya hak milik atas tanah melalui pemberian hak diatur dalam Pasal 8 sampai dengan Pasal 16 Permen Agraria/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999 tentang tata cara pemberian dan pembatalan hak atas tanah negara dan hak pengelolaan. (Urip Santoso, 2010: 94-95).

- c) Hak milik atas tanah terjadi karena ketentuan Undang-Undang.

Hak milik atas tanah ini terjadi karena Undang-Undanglah yang menciptakannya, sebagaimana yang diatur

dalam Pasal I, Pasal II, dan Pasal VII ayat (1) Ketentuan-ketentuan konversi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok Dasar-Dasar Agraria. Terjadi hak milik atas tanah ini atas dasar ketentuan konversi (perubahan) menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok Dasar-Dasar Agraria.

Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok Dasar-Dasar Agraria pada tanggal 24 September 1960, semua hak atas tanah yang ada harus diubah menjadi salah satu hak atas tanah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok Dasar-Dasar Agraria. Konversi hak atas tanah berasal adalah perubahan hak atas tanah sehubungan dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok Dasar-Dasar Agraria. Hak-hak atas tanah yang ada sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok Dasar-Dasar Agraria diubah menjadi hak-hak atas tanah yang ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok Dasar-Dasar Agraria (Pasal 16 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok Dasar-Dasar Agraria).

Penegasan konversi yang berasal dari tanah milik adat diatur dalam Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria (PMPA)

Nomor 2 Tahun 1962 tentang penegasan dan pendaftaran berkas hak-hak Indonesia atas tanah. Hak milik atas tanah juga dapat terjadi melalui 2 cara, yaitu:

a) Secara Originair.

Terjadinya hak milik atas tanah untuk pertama kalinya menurut hukum adat, penetapan pemerintah, dan karena Undang-Undang.

b) Secara Derivatif.

Suatu subjek hukum memperoleh tanah dari subjek hukum lain yang semula sudah berstatus tanah hak milik, misalnya jual beli, tukar-menukar, hibah, pewarisan, dengan terjadinya perbuatan hukum atau peristiwa hukum tersebut maka hak milik atas tanah yang sudah ada beralih atau berpindah dari subjek hukum yang lain. (Urip Santoso, 2010: 95-96).

4) Pendaftaran hak milik.

Pasal 23, menentukan bahwa:

- (1) Hak milik, demikian pula setiap peralihan, hapusnya dan pembebanannya dengan hak-hak lain harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam pasal 19.
- (2) Pendaftaran termaksud dalam ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak milik serta sahnya peralihan dan pembebanan hak tersebut.

Kewajiban pendaftaran hak milik atas tanah, demikian pula setiap peralihan, pembebanan dengan hak-hak lain, dan hapusnya hak milik atas tanah harus didaftarkan ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat. Pendaftaran ini merupakan alat pembuktian yang kuat (Pasal 23 Undang-Undang Nomor 5 Tahun

1960 tentang Peraturan Pokok Dasar-Dasar Agraria). Pendaftaran tanah untuk pertama kalinya atas hak milik diterbitkan tanda bukti hak berupa sertipikat.

Sertipikat menurut Pasal 1 angka 20 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah, adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam pasal 19 ayat (2) huruf c Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok Dasar-Dasar Agraria untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun, dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan. (Urip Santoso, 2010: 96).

- 5) Penggunaan hak milik oleh bukan pemiliknya.
Pasal 24, menentukan bahwa:
Penggunaan tanah milik oleh bukan pemiliknya dibatasi dan diatur dengan peraturan perundangan.

Menurut (Urip Santoso, 2010: 97), Penggunaan hak milik oleh bukan pemiliknya, pada dasarnya, pemilik tanah berkewajiban menggunakan atau mengusahakan tanahnya sendiri secara aktif. Namun demikian, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok Dasar-Dasar Agraria mengatur bahwa hak milik atas tanah dapat digunakan atau diusahakan oleh bukan pemiliknya. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 24 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok Dasar-Dasar Agraria, yaitu penggunaan tanah hak milik oleh bukan pemiliknya dibatasi dan diatur dengan peraturan perundangan.

Beberapa bentuk penggunaan atau pengusahaan tanah hak milik oleh bukan pemiliknya, yaitu:

- a. Hak milik atas tanah dibebani dengan hak guna bangunan.
 - b. Hak milik atas tanah dibebani dengan hak pakai.
 - c. Hak sewa untuk bangunan.
 - d. Hak gadai (gadai tanah).
 - e. Hak usaha bagi hasil (perjanjian bagi hasil).
 - f. Hak menumpang.
 - g. Hak sewa pertanian.
- 6) Pembebanan hak milik dengan hak tanggungan.
Pasal 25, menentukan bahwa:
Hak milik dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan.

Menurut (Urip Santoso, 2010: 97-98). Pembebanan hak milik dengan hak tanggungan. Hak tanggungan yang dimaksud adalah hak jaminan yang dibebankan pada hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, berikut atau tidak berikut benda-benda lain yang merupakan satu kesatuan dengan tanah itu, untuk pelunasan utang tertentu, yang memberikan kedudukan yang diutamakan kepada kreditur tertentu terhadap kreditur-kreditur lain (Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996).

Syarat sah terjadinya hak tanggungan harus memenuhi 3 unsur yang bersifat kumulatif, yaitu:

- a) Adanya perjanjian utang piutang sebagai perjanjian pokoknya.

Perjanjian utang piutang antara pemilik tanah sebagai debitor dengan pihak lain (bank) sebagai kreditor, yang dapat dibuat dalam bentuk akta notariil atau akta di bawah tangan.

- b) Adanya akta pemberian hak tanggungan sebagai perjanjian ikutan (tambahan).

Adanya penyerahan hak milik atas tanah sebagai jaminan utang dari debitor kepada kreditor, harus dibuktikan dengan akta pemberian hak tanggungan oleh pejabat pembuat akta tanah (PPAT).

- c) Adanya pendaftaran akta pemberian hak tanggungan.

Akta pemberian hak tanggungan yang dibuat oleh PPAT wajib didaftarkan kepada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat untuk dicatat dalam buku tanah dan diterbitkan sertipikat hak tanggungan.

Prosedur pembebanan hak milik dengan hak tanggungan diatur dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 jonto Pasal 44 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 jonto Pasal 114 sampai dengan Pasal 119 Permen Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997.

- 7) Peralihan hak milik.

Pasal 26, menentukan bahwa:

- (1) Jual-beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat, pemberian menurut adat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk memindahkan hak milik serta pengawasannya diatur dengan Peraturan Pemerintah.

(2) Setiap jual-beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk langsung atau tidak langsung memindahkan hak milik kepada orang asing, kepada seorang warga-negara yang disamping kewarga-negaraan Indonesiannya mempunyai kewarga-negaraan asing atau kepada suatu badan hukum kecuali yang ditetapkan oleh Pemerintah termaksud dalam pasal 21 ayat (2), adalah batal karena hukum dan tanahnya jatuh kepada Negara, dengan ketentuan, bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung serta semua pembayaran yang telah diterima oleh pemilik tidak dapat dituntut kembali.

Ketentuan dalam ayat 1 sudah dijelaskan dalam Penjelasan Umum (II angka 6) dengan tujuan untuk melindungi pihak yang ekonomis lemah. Dalam Undang-Undang Pokok ini perbedaannya tidak lagi diadakan antara warga negara asli dan tidak asli, tetapi antara yang ekonomis kuat dan lemah. Pihak yang kuat itu bisa warga negara yang asli maupun tidak asli. Sedang apa yang disebut dalam ayat 2 adalah akibat dari pada ketentuan dalam Pasal 21 mengenai siapa yang tidak dapat memiliki tanah.

Pasal 20 ayat (2) hak milik dapat beralih dan dialihkan, maksudnya hak milik atas tanah dapat beralih atau dialihkan kepada orang lain melalui jual beli, hibah, warisan yang dilakukan oleh subjek hukum yang mempunyai hak milik atas tanah yang sah berdasarkan hukum yang berlaku.

- 8) Hapusnya hak milik.
Pasal 27, menentukan bahwa:
Hak milik hapus bila:
- a. tanahnya jatuh kepada negara,
 1. karena pencabutan hak berdasarkan pasal 18;
 2. karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya;
 3. karena diterlantarkan;
 4. karena ketentuan Pasal 21 ayat (3) dan 26 ayat (2).

b. tanahnya musnah.

Menurut (Urip Santoso, 2010: 98), Hapusnya hak milik, Pasal 27 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok Dasar-Dasar Agraria menetapkan faktor-faktor penyebab hapusnya hak milik atas tanah dan tanahnya jatuh kepada negara, yaitu:

1. Karena pencabutan hak berdasarkan Pasal 18.
2. Karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya.
3. Karena diterlantarkan.
4. Karena subjek haknya tidak memenuhi syarat sebagai subjek hak milik atas tanah.
5. Karena peralihan hak yang mengakibatkan tanahnya berpindah kepada pihak lain tidak memenuhi syarat sebagai subjek hak milik atas tanah. Hak milik atas tanah juga dapat hapus karena tanahnya musnah, misalnya karena adanya bencana alam, seperti: tanah lonsor.

Bangsa Indonesia menganut kewarga-negaraan yang tunggal sehingga WNI saja yang dapat mempunyai hak milik atas tanah dan kepada WNA akan diperoleh hak pakai saja akan tetapi jika terjadi hak milik yang dimiliki oleh WNA maka selama kurang dari 1 tahun harus mengurus supaya hak kepemilikan atas tanah tersebut berpindah kepada WNI, hak milik atas tanah juga dapat dihapus apabila tanah yang dimiliki oleh WNI apabila: diperlukan

oleh pemerintah untuk digunakan demi kepentingan umum, penyerahan sukarela oleh pemilik, tidak dipakai atau dileratkan oleh pemiliknya, peralihan hak milik yang tidak jelas dan subyek hukum tidak memenuhi syarat.

4) Masa UNTAET.

Melalui Resolusi Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa/PBB Nomor 384 dengan tanggal 22 Desember 1975 dan Nomor 389 dengan tanggal 22 April 1976 tentang Timor Leste sebagai Provinsi atau wilayah administrasi kekuasaannya bangsa Portugis sehingga keberadaan bangsa Indonesia di Timor Leste dianggap tidak menghormati wilayah kekuasaan administrasinya bangsa Portugis di Timor Leste sehingga keberadaan bangsa Indonesia di Timor Leste selama 24 tahun (07 Desember 1975-21 September 1999) dianggap pendudukan. Mulai dari tahun 1975 sampai 1999 permasalahan Timor Leste masih dipersoalkan oleh bangsa Portugis sehingga PBB belum menghapus persoalan Timor Leste dari agenda Dewan Keamanan PBB.

Pemerintahan UNTAET (*United Nations Transitional Administration in East Timor*/Pemerintahan Transisi Perserikatan Bangsa-Bangsa di Timor Timur) di Timor Leste bersumber dari Resolusi Dewan Keamanan PBB Nomor 1272 dengan tanggal 25 Oktober 1999 tentang pembentukan UNTAET sebagai pemerintahan transisi di Timor Leste dan mempunyai tugas untuk mempersiapkan Timor Leste sebagai negara yang merdeka dan berdaulat sehingga pada

tanggal 20 Mei 2002 (24 Oktober 1999-20 Mei 2002) pemerintahan UNTAET menyerahkan kekuasaan sepenuhnya kepada pemerintah Timor Leste yang berdasarkan hasil pemilihan umum.

Selama pemerintahan UNTAET di Timor Leste lembaga yang bertugas untuk melihat masalah pertanahan di Timor Leste adalah The National Directorate for Land and Property/DNTP UNTAET dan pemerintah UNTAET juga mengeluarkan berbagai Regulasi yang bertujuan untuk mengatur pertanahan di Timor Leste sebagai berikut:

1. Regulasi UNTAET Nomor 1 Tahun 1999 pada tanggal 27 November 1999 tentang Wewenang Pemerintahan Transisi UNTAET di Timor Leste.
2. Regulasi UNTAET Nomor 27 Tahun 2000 tentang Larangan Sementara Terhadap dijual belinya Tanah di Timor Lorosa'e oleh Warga Republik Indonesia yang Tidak Tetap Tinggal di Timor Lorosa'e, Serta Badan Hukum Indonesia.

Regulasi yang di buat oleh pemerintahan UNTAET di Timor Leste hanya berlaku pada saat masa pemerintahannya karena setelah penyerahan kekuasaan dari UNTAET ke Pemerintahan Timor Leste pada tanggal 20 Mei 2002. Sumber: www.untaet.com

b. Massa Kemerdekaan Timor Leste.

Konstitusi Republica Demogratica de Timor Leste sebagai sumber hukum yang tertinggi di negara Timor Leste sehingga Pasal 54 dan 141

Konstitusi Republica Demogratica de Timor Leste yang mengatur tentang pertanahan secara umum dan khususnya Kepemilikan hak atas tanah.

Pasal 54, menentukan bahwa:

1. Setiap individu negara mempunyai hak milik pribadi, yang dapat dialihkan kepada orang lain, selama masih hidup atau pada saat meninggal dunia, sesuai dengan undang-undang.
2. Milik pribadi mesti tidak digunakan dengan cara yang merugikan fungsi sosialnya.
3. Penuntutan resmi dan pengambilan alih kepemilikan untuk kepentingan umum hanya dapat dilakukan setelah ganti rugi yang layak dibayar, sesuai dengan undang-undang.
4. Hanya warga negara nasional yang mempunyai hak milik atas tanah.

Pasal 141 menentukan bahwa:

Kepemilikan, penggunaan dan pembangunan tanah, sebagai salah satu unsur dari penghasilan ekonomi, akan diatur dengan undang-undang.

Bersumber dari Pasal 54 dan 141 Konstitusi RDTL sehingga pemerintah Timor Leste melalui Kementerian kehakiman RDTL telah membuat Rancangan Undang-Undang/RUU tentang pertanahan kepemilikan hak atas tanah di Timor Leste/*PROPOSTA DE LEI NO. /2010 REGIME ESPECIAL PARA A DEFINIÇÃO DA TITULARIDADE DOS BENS IMÓVEIS (Regulasi khusus untuk defenisi hak milik atas tanah)* sebagai hukum tertinggi setelah Konstitusi RDTL sudah disahkan oleh Dewan Menteri Timor Leste pada tanggal 10 Maret 2010 dan pada bulan Januari 2012 Parlamento Nacional de Timor Leste (DPRnya Timor Leste) sudah dibahas pada tingkat komisi sehingga dapat bahwa ke sidang untuk disetujui dan disahkan oleh Presiden Republik supaya dapat berlaku sebagai hukum yang bersifat mengikat.

Rancangan Undang-Undang/RUU tersebut yang menyatakan tentang hak kepemilikan atas tanah yakni: Pasal 9-16, untuk mengetahui lebih jelasnya akan dibahas pasal demi pasal, sebagai berikut:

1) Objek Kepemilikan.

Pasal 9, menentukan bahwa:

1. Kepemilikan untuk tujuan hukum ini adalah penggunaan atau kemungkinan penggunaan efektif dari properti untuk perumahan, bisnis konstruksi pertanian, atau untuk aktivitas lain yang memerlukan penggunaan properti fisik.
2. Kepemilikan dapat dilakukan baik secara pribadi atau melalui orang lain yang menyewa tanah.
3. Pemilik memiliki kepemilikan melalui penyewa.
4. Alat bukti kepemilikan dalam kepemilikan adalah bangunan, perkebunan, pagar dan pagar.

Berdasarkan pasal diatas menyebutkan bahwa defenisi kepemilikan adalah hak kepemilikan atas tanah dengan tujuan demi perlindungan hukum terhadap pemilik dalam hal ini yang mempunyai tanah tersebut, Kepemilikan diperoleh melalui individu atau perorangan (warga negara Timor Leste bukan warga negara asing) dan juga badan hukum yang diakui oleh negara, disamping itu kepemilikan dapat diperoleh melauai sewa menyewah kepada pihak (individu) dan badan hukum yang secara hukum mempunyai hak kepemilikan, dan kepemilikan harus ditandai oleh bukti yang bersifat benda dan tertulis.

2) Subjek hukum.

Pasal 10, menentukan bahwa:

1. Apakah kepemilikan hanya dianggap properti:
 - a. Mereka yang menggunakan properti tanpa niat untuk bertindak sebagai penerima manfaat yang tepat, sebagai penyewa;
 - b. Mereka yang hanya mengambil keuntungan dari toleransi dari pemilik yang sah;
 - c. Wakil dan agen pemilik, dan semua mereka harus atas nama orang lain.

2. Kepemilikan saja tidak dapat membeli untuk diri mereka sendiri, dengan kepemilikan yang merugikan, properti yang tepat pada properti yang dimiliki.
3. Berdasarkan hukum ini kepemilikan sebagai yang tinggal dan pemegang, telah mendirikan bangunan atau membuat perkebunan dari harta tak gerak yang kepemilikannya diklaim oleh orang lain didasarkan pada gagasan adat leluhur, meskipun membayar sewa.

Berdasarkan pasal diatas bahwa subyek hukum hak milik atas tanah adalah subjek hukum hak milik atas tanah yang menpeolehnya berdasarkan sewa dari kepemilikan hak atas tanah pribadi atau badan hukum yang sah. Kepemilikan diperoleh melalui sewa tidak dapat membuat sertipikat terhadap tanah yang sedang dipakai/digunakan. Apabila dalam penggunaan tanah haknya terdapat persengketaan tanah berdasarkan adat dan jika yang menggugat memenangkan persengketaan maka pihak penyewa dan pihak pemberi sewah harus meninggalkan tanah tersebut walaupun sudah melakukan kegiatan yang bersifat ekonomis di atas tanah tersebut.

- 3) Perlindungan hak milik atas tanah.
Pasal 11, menentukan bahwa:
Sampai hak properti pertama yang diakui atau dialokasikan di bawah rezim khusus yang ditetapkan oleh hukum ini, pemilik saat ini dan damai menikmati perlindungan hukum penuh di bawah Hukum Perdata.

Perlindungan hak milik atas tanah dapat terjadi apabila subjek hukum yang menjadi pemiliknya tanah memperoleh tanah tersebut dengan prosedur hukum yang ada serta sudah melakukan pendaftaran di kantor Direcção Nacional de Terras, Propriedades e Serviços Cadastrais/DNTPSC (BPNnya Timor Leste) dengan memperoleh sertipikat dengan masa kepemilikannya sudah sampai 20 tahun.

4) Pemusnaan hak milik.

Pasal 12, menentukan bahwa:

Permusuhan kepemilikan dengan pemilik yang bertindak dalam pelaksanaan kepemilikan tidak implisit atau eksplisit mengecualikan keyakinan yang mereka pegang hak properti.

Pemusnaan hak milik dapat terjadi apabila hak kepemilikan atas tanah yang menjadi objek mengalami suatu musibah alam terhadap tanah yang dimiliki atau tanah rusak. Tanah yang dimiliki oleh subjek mengalami kehilangan kepemilikan hak atas tanahnya apabila terjadi sesuatu terhadap tanah tersebut, seperti: bencana alam, tanah longsor.

Hak kepemilikan atas tanah yang musna atas tanah yang dimiliki oleh subjek hukum tersebut harus melaporkan hal tersebut kepada kantor Direcção Nacional de Terras, Propriedades e Serviços Cadastrais/DNTPSC (BPNnya Timor Leste).

5) Hak kepemilikan atas tanah yang di akui.

Pasal 13, menentukan bahwa:

Kepemilikan publik dan terkenal sedang diberikan agar dikenal oleh orang yang bersangkutan.

Hak kepemilikan atas tanah yang di akui harus diperkuat dengan melakukan pendaftaran tanah di Kantor Direcção Nacional de Terras, Propriedades e Serviços Cadastrais/DNTPSC (BPNnya Timor Leste) serta memperoleh sertipikat sehingga dapat memperoleh kepastian hukum atas kepemilikan hak atas tanah tersebut sebagai sertipikat tanah alat bukti yang kuat.

- 6) Masa waktu hak kepemilikan atas tanah.
Pasal 14, menentukan bahwa:
Menurut hukum ini, kepemilikan adalah yang berlangsung lama tanpa terputus selama sedikitnya 20 tahun.

Hak kepemilikan atas tanah yang diakui oleh hukum sehingga dapat dikatakan sebagai pemilik yang sah atas tanah adalah kurang lebih memperoleh tanah tersebut selama 20 tahun secara terus menerus dan tidak terputus dan serta sudah mempunyai sertipikat atas tanah tersebut maka tidak dapat digugat di pengadilan.

- 7) Kepemilikan yang sah.
Pasal 15, menentukan bahwa:
1. Kepemilikan damai adalah yang diperoleh tanpa kekerasan atau ancaman.
 2. Kepemilikan kekerasan seperti kepemilikan yang ketika mendapatkannya telah menggunakan paksaan fisik atau moral memaksa, sebagaimana di definisikan dalam Hukum Perdata.

Kepemilikan yang sah yang dimaksudkan adalah hak kepemilikan atas tanah yang diperoleh subyek hukum dengan tidak melanggar hukum yang berlaku. Kepemilikan yang sah dari subyek hukum dapat diperoleh melalui jual beli tanah, buka lahan baru, tanah hibah, tanah waris, semuanya itu dapat dibuktikan dengan bukti yang ada serta harus melakukan pendaftaran di Kantor Direcção Nacional de Terras, Propriedades e Serviços Cadastrais/DNTPSC (BPNnya Timor Leste) untuk memperoleh sertipikat. Hak kepemilikan atas tanah yang diperoleh dengan tidak mengikuti prosedur atau yang termuat dalam ayat 1 pasal ini maka kepemilikannya dianggap cacat hukum.

8) Penggunaan hak kepemilikan.

Pasal 16, menentukan bahwa:

1. Ada hambatan untuk seseorang yang mendapat larangan hukum dalam penikmatan retensi dari properti yang dimiliki, atau kemungkinan untuk melanjutkan.
2. Jika seseorang yang mempunyai hak kepemilikan sebelumnya yang telah direbut setelah 31 Desember 1998 dan belum mendapat haknya lagi sehingga bisa mendapatkan kembali kepemilikannya.
3. Untuk pelaksanaan khusus apabila seseorang yang kepemilikannya telah direbut pada atau setelah 26 April 2006 akan mendapatkan kembali kepemilikannya.

Penggunaan hak kepemilikan adalah jika terjadi suatu perampasan/sengketa tanah dengan menggunakan kekerasan atau suatu kejadian maka harus dapat dikembalikan kepada pemilik yang sah jika yang bersangkutan melakukan gugatan terhadap penggunaan tanah tersebut, Pemilik yang mempunyai hak kepemilikan atas tanah jika di rampas sebelum tanggal 31 Desember 1998 maka dapat diperoleh kembali jika pemilik dapat menunjukkan bukti yang kuat dan hal ini dibuktikan di pengadilan. Pemilik yang mempunyai hak kepemilikan atas tanah jika di rampas sebelum tanggal 26 April 2006 maka dapat diperoleh kembali jika pemilik dapat menunjukkan bukti yang kuat dan hal ini dibuktikan dipengadilan.

Hak milik Pribadi yang dimaksudkan disini mempunyai cakupan yang luas yakni: mulai dari harta kekayaan yang dimiliki diperoleh seseorang selama masa hidupnya berupa harta milik pribadi dapat berupa benda bergerak dan benda tidak bergerak, Harta benda tersebut pemiliknya dapat mewariskan kepada keturunannya atau

menyewakan kepada seseorang yang dianggap layak secara hukum.

Menurut Gunawan Winardi (1989:113) kata kepemilikan menunjukkan penguasaan efektif, misalnya sebidang tanah disewakan kepada orang lain, maka orang lain itulah secara efektif menguasainya, jika seseorang menggarap tanah milik sendiri, misalnya dua hektar tanah dan tiga hektarnya yang telah disewakan kepada orang lain, maka ia menguasai lima hektar tanah.

Van vollenhoven, (1926: 92) dalam bukunya *de indonesier en zijn grond* (orang Indonesia dan tanahnya), mengatakan bahwa hak milik adalah suatu hak eigendom timur (Ooster Eigendomsrecht), adalah suatu hak kebendahan (zakelijk rech) yang mempunyai wewenang untuk:

1. Menpergunakan atau menikmati benda itu dengan batas dan sepenuh-penuhnya.
2. Menguasai benda itu seluas-luasnya.

Hak epemilikan atas tanah yang ada di di Timor Leste sekarang masih dimiliki oleh warga negara Timor Leste adalah akibat dari kebijakan yang dilakukan oleh penjajah bangsa Portugis dan pendudukan Indonesia di Timor Leste berdasarkan hukum yang berlaku di negara asal bangsa penjajah.

B. Perlindungan Hukum dan Tercapainya Keadilan Terhadap Hak Kepemilikan atas Tanah.

1. Perlindungan Hukum Terhadap Hak Kepemilikan atas Tanah.

Pengertian perlindungan hukum adalah suatu perlindungan yang diberikan terhadap subjek hukum dalam bentuk perangkat hukum baik yang bersifat *preventif* maupun yang bersifat *represif*, baik yang tertulis maupun tidak tertulis. Dengan kata lain perlindungan hukum sebagai suatu gambaran dari fungsi hukum, yaitu konsep dimana hukum dapat memberikan suatu keadilan, ketertiban, kepastian, kemanfaatan dan kedamaian.

Perlindungan hukum merupakan suatu keadaan atau posisi dalam hal subjek hukum tertentu telah memperoleh kepastian hukum tentang hubungan hukum antara para pihak dengan obyek atau benda tertentu, atau perbuatan hukumnya telah dinyatakan sah dan mendapat jaminan bahwa ia tidak akan diganggu oleh pihak ketiga (Sudikno Mertokusumo, 2010: 4).

Perlindungan hukum inherent pada konsep *rechtsstaat* maupun konsep *the rule of law*. Dalam kaitannya dengan tindak pemerintahan, perlindungan hukum dibedakan menjadi perlindungan hukum yang preventif dan perlindungan hukum yang represif (Phillipus M. Hadjon, 2007: 2).

Perlindungan hukum yang preventif memberikan kesempatan kepada rakyat untuk mengajukan keberatan (*inspraak*) atau pendapatnya sebelum suatu keputusan Pemerintah mendapat bentuk yang definitif dan bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa (Sujudono, 2006: 48), sedangkan perlindungan hukum yang represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa.

Adapun prinsip-prinsip yang terkandung dalam perlindungan hukum adalah prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia, serta prinsip negara hukum. Konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia diarahkan kepada pembatasan-pembatasan dan peletakkan kewajiban pada masyarakat dan Pemerintah (Ridwan HR, 2008: 5). Perlindungan dan pengakuan terhadap hak asasi manusia merupakan tujuan dari negara hukum (Phillipus M. Hadjon, 2007: 66).

Berdasarkan beberapa pendapat ahli tentang perlindungan hukum di atas maka pada Tesis ini penulis lebih menyetujui pendapat “Perlindungan hukum merupakan suatu keadaan atau posisi dalam hal subjek hukum tertentu telah memperoleh kepastian hukum tentang hubungan hukum antara para pihak dengan objek atau benda tertentu, atau perbuatan hukumnya telah dinyatakan sah dan mendapat jaminan bahwa ia tidak akan diganggu oleh pihak ketiga, (Sudikno Mertokusumo, 2010)” . Hal ini sangat penting sekali karena kepemilikan hak atas tanah akan menjadi sesuatu penting harus dijamin dengan hukum jika tidak maka dapat menimbulkan permasalahan di kemudian hari karena permintaan akan tanah meningkat dari waktu ke waktu dengan pertumbuhan penduduk yang ada sehingga tanah dapat dijadikan tempat tinggal, tempat usaha, sawah, lading, dll.

Timor Leste sebagai suatu negara maka harus menjalankan roda pemerintahan sehari-harinya harus mengikuti mekanisme standar internasional yakni pemerintahan yang baik dan demokratis sehingga untuk mencapai hal tersebut maka pemerintah Timor Leste dalam menjalankan atau

membuat semua kebijakan harus berdasarkan prosedur hukum yang telah ada. Kebijakan yang dimaksudkan disini adalah kebijakan pemerintah Timor Leste tentang hak kepemilikan atas tanah yang sudah diperoleh warga negara Timor Leste dari penjajah bangsa Portugis dan pendudukan bangsa Indonesia.

Melalui pendaftaran hak kepemilikan atas tanah sehingga diperoleh sertipikat. Dijelaskan di dalam sertipikat tersebut berisi tentang keterangan data yuridis yang meliputi subjek hukum dan status hak atas tanah, adapun data fisik meliputi letak batas, luas dan jenis tanahnya. Diterbitkannya sertipikat tersebut maka pemegang kepemilikan hak atas tanah di lindungi hak dan kewajibannya atas tanah.

Perlindungan hukum yang dimaksudkan disini adalah bagaimana subjek hukum warga negara Timor Leste yang mempunyai hak kepemilikan atas tanah yang sudah memperoleh sertipikat tanah pada masa penjajahan bangsa Portugis dan pendudukan bangsa Indonesia di Timor Leste dengan perubahan yang terjadi karena Timor Leste yang sudah sebagai negara yang merdeka dan berdaulat maka peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh pemerintah dan disetujui oleh Parlemen sehingga disahkan oleh Presiden Republik sebagai hukum yang berlaku dalam melindungi hak kepemilikan atas tanah.

2. Keadilan Terhadap Hak Kepemilikan atas Tanah.

a. Pengertian Keadilan.

Keadilan pada hakikatnya adalah memperlakukan seseorang atau pihak lain sesuai dengan haknya. Yang menjadi hak setiap orang adalah

diakuai dan diperlakukan sesuai dengan harkat dan martabatnya, yang sama derajatnya, yang sama hak dan kewajibannya, tanpa membedakan suku, keturunan, dan agamanya.

Hukum merupakan salah satu institusi untuk mewujudkan keadilan dalam masyarakat (Mhd. Siddiq, 2003: 45). Notonagoro (1975: 98) memberikan pengertian keadilan sebagai kemampuan memberikan kepada diri sendiri dan kepada orang lain apa yang semestinya, apa yang telah menjadi hak seseorang.

Keadilan dapat diartikan sebagai suatu nilai untuk menciptakan hubungan yang ideal antara manusia yang satu dengan manusia yang lain sebagai anggota masyarakat, dengan memberikan kepada manusia tersebut apa yang menjadi haknya sesuai dengan prestasinya dan membebaskan kewajiban menurut hukum dan moral (Fence M. Wuntu, 2011: 97).

Rifyal Ka'bah (2005: 95-104) membagi keadilan menjadi tiga, yaitu *legal justice*, *moral justice*, dan *social justice*. *Legal justice* dapat dilihat dari peraturan perundang-undangan yang berlaku dan dari putusan hakim pengadilan yang mencerminkan keadilan hukum negara dalam bentuk formal, dalam hal ini adil atau tidaknya sebuah peraturan perundang-undangan atau putusan hakim sangat ditentukan oleh representasi *moral justice* dan *social justice*.

Moral justice adalah keadilan berdasarkan moralitas. Moralitas adalah standar baik dan buruk. Moralitas berasal dari berbagai sumber, yang terpenting adalah agama (Sujudono, 2006: 53).

Social justice (keadilan sosial) menjadi salah satu dasar negara sebagaimana tertuang dalam Sila V Pancasila. *Social Justice* merupakan cermin dari perkembangan pola pikir dalam filsafat yang semula makna keadilan sangat berorientasi kepada konsep individu kemudian pada abad ke-19 mulai berubah orientasinya ke konsep masyarakat/sosial (Munir Fuady, 2010: 122).

Agar tercapai *social justice*, diperlukan pelaksanaan prinsip-prinsip hukum tertentu. Teori keadilan dari John Rawls mensyaratkan dua prinsip keadilan sosial, yaitu *equal liberty* (prinsip kebebasan yang sama) dan *equal opportunity* (kesempatan yang sama). *Equal liberty* yakni setiap orang memiliki hak atas kebebasan individual yang sama dengan hak orang lainnya. *Equal opportunity* yakni memberikan kesempatan yang sama bagi semua orang dengan persyaratan yang adil (Achmad Ali, 1996: 96).

Teori dari Rawls dikenal sebagai *justice as fairness* yang berakar pada teori kontrak sosial Locke dan Rousseau, serta deontologi Kant. Dalam teorinya, Rawls berpendapat bahwa ada dua langkah penting untuk terciptanya keadilan yang ia sebut *fairness*, yaitu pentingnya penekanan posisi asli demi disepakatinya prinsip-prinsip keadilan yang jujur, serta

adanya peraturan perundang-undangan atau sistem aturan yang sesuai dengan prinsip keadilan yang disepakati (Munir Fuady, 2010: 95).

Keadilan berasal dari kata adil. Menurut W.J.S. Poerwodarminto kata adil berarti tidak berat sebelah, sepatutnya tidak sewenang-wenang dan tidak memihak. Beberapa definisi keadilan menurut para ahli, sebagai berikut:

- a. Pembagian keadilan menurut Aristoteles:
 1. Keadilan Komutatif adalah perlakuan terhadap seseorang yang tidak melihat jasa-jasa yang dilakukannya.
 2. Keadilan Distributif adalah perlakuan terhadap seseorang sesuai dengan jasa-jasa yang telah dibuatnya.
 3. Keadilan Kodrat Alam adalah memberi sesuatu sesuai dengan yang diberikan orang lain kepada kita.
 4. Keadilan Konvensional adalah seseorang yang telah menaati segala peraturan perundang-undangan yang telah diwajibkan.
 5. Keadilan Menurut Teori Perbaikan adalah seseorang yang telah berusaha memulihkan nama baik orang lain yang telah tercemar.
- b. Pembagian keadilan menurut Plato:
 1. Keadilan Moral, yaitu suatu perbuatan dapat dikatakan adil secara moral apabila telah mampu memberikan perlakuan yang seimbang antara hak dan kewajibannya.
 2. Keadilan Prosedural, yaitu apabila seseorang telah mampu melaksanakan perbuatan adil berdasarkan tata cara yang telah diterapkan.
 3. Thomas Hobbes menjelaskan suatu perbuatan dikatakan adil apabila telah didasarkan dengan perjanjian yang disepakati.
 4. Notonegoro, menambahkan keadilan legalitas atau keadilan hukum yaitu suatu keadaan dikatakan adil jika sesuai ketentuan hukum yang berlaku.

Berdasarkan pendapat para ahli tentang pengertian keadilan di atas maka pada penelitian ini penulis menyetujui pendapatnya “Keadilan dapat diartikan sebagai suatu nilai untuk menciptakan hubungan yang ideal antara manusia yang satu dengan manusia yang lain sebagai anggota masyarakat, dengan memberikan kepada manusia tersebut apa yang

menjadi haknya sesuai dengan prestasinya dan membebaskan kewajiban menurut hukum dan moral (Fence M. Wuntu, 2011: 97) karena hal ini sangat penting sekali jika dikaitkan dengan penelitian ini tentang keadilan terhadap kepemilikan hak atas tanah peraturan perundang-undangan harus mengatur hal ini kalau tidak maka seseorang dapat memiliki tanah lebih banyak dari pada orang lain sehingga keadilan sebagai warga negara dalam suatu negara tidak lagi merata.

Perlindungan hukum dan keadilan hukum terhadap hak kepemilikan atas tanah yang sangat mendasar harus diperoleh warga negara namun hal itu dapat dicapai apabila hukum yang ada harus dihormati dan dijunjung tinggi, pemerintah Timor Leste dalam menjalankan pemerintahnya harus juga dapat melindungi dan memberikan keadilan kepada warganya supaya pemerintah tersebut dapat dikatakan sebagai negara yang baik dan demokratis.

b. Teori Keadilan.

Beberapa teori keadilan dari beberapa ahli yang terdapat digunakan dalam Tesis ini adalah:

1) Teori keadilan *Restorative Justice*. (menurut Howard Zehr)

Menurut Howard Zehr (2009: 249), memandang bahwa:

1. Kejahatan adalah pelanggaran terhadap rakyat dan hubungan antar Warga Masyarakat.
2. Pelanggaran menciptakan kewajiban.
3. Keadilan mencakup para korban, para pelanggar, dan warga masyarakat di dalam suatu upaya untuk meletakkan segala sesuatunya secara benar.
4. Fokus sentralnya: para korban membutuhkan pemulihan kerugian yang di deritanya (baik secara fisik, psikologis, dan materi) dan pelaku bertanggung jawab untuk memulihkan (biasanya dengan

cara pengakuan bersalah dari pelaku, permohonan maaf dan rasa penyesalan dari pelaku dan pemberian kompensasi ataupun restitusi).

2) Teori keadilan sosial (menurut John Rawls).

Keadilan merupakan tujuan dari hukum, namun bukan merupakan suatu jaminan bahwa ketika diterapkan suatu aturan hukum maka keadilan akan sungguh-sungguh tercapai. Hukum yang baik adalah hukum yang setidaknya-tidaknnya dapat meminimalisir sekecil mungkin bahaya dari adanya ketidakadilan. Keadilan hukum merupakan *prototype* dari keadilan sosial (*social justice*). Apa yang dinamakan keadilan sosial merupakan cermin dari perkembangan pola pikir manusia dalam filsafat. Banyak teori yang berkenaan dengan keadilan sosial yang dikemukakan di sepanjang sejarah hukum untuk menharmonisasikan antara kepentingan individu dengan kepentingan masyarakat, salah satunya adalah teori keadilan sosial dari John Rawls. Teori keadilan dari John Rawls mensyaratkan 2 prinsip keadilan sosial, yaitu sebagai berikut:

1. Paling utama adalah prinsip kebebasan yang sama (*equal liberty*), yakni setiap orang memiliki hak atas kebebasan individual (*liberty*) yang sama dengan hak orang lain.
2. Prinsip kesempatan yang sama (*equal opportunity*). Dalam hal ini, ketidakadilan ekonomi dalam masyarakat harus diatur untuk melindungi pihak yang tidak beruntung, dengan jalan memberikan kesempatan yang sama bagi semua orang dengan persyaratan yang adil.

John Rawls mendasari teori keadilan sosialnya kepada struktur dasar (*basic structure*) dari masyarakat yang tidak lain merupakan cara dimana institusi sosial yang berkuasa mendistribusikan hak dan

kewajiban kepada masyarakat (Faudy, 2010: 126). Menurut Rawls, keadilan akan didapatkan jika dilakukan maksimum penggunaan barang secara merata dengan memperhatikan kepribadian masing-masing (*justice as fairness*). Keadilan sebagai kesetaraan menurut Rawls berakar pada dua tempat, yaitu teori kontak sosial dan Locke dan Rosseau, serta deontology dari Kant.

Keadilan sebagai kesetaraan dalam teori John Rawls dimaksudkan untuk mempersiapkan sebuah institusi yang di dalamnya prinsip-prinsip bagi keadilan adalah hasil pilihan rasional (Lebacqz, 1996: 58). Teori Rawls merupakan pengembangan dari teori kontrak sosial yaitu bahwa ketertiban dalam masyarakat akan tercapai manakala pemerintah yang disepakati bersama rakyat mengaturnya berdasarkan konsep masyarakat tersebut tentang keadilan, oleh sebab itu salah satu tampilan dari *Justice as fairness* adalah wajah sosial dari keadilan.

3) Teori Keadilan Distributif (menurut Nozick).

Menurut Nozick teori keadilan distributif adalah berbicara tentang keadilan dalam kepemilikan. Jadi kapan sebuah kepemilikan pribadi dapat menjadi adil?. Jawaban Nozick membentuk salah satu prinsip dasarnya: apa pun yang dimunculkan dari situasi yang adil lewat cara-cara yang adil adalah adil. Keadilan di dalam kepemilikan, kalau begitu, terdiri atas keadilan di dalam kepemilikan awal dan keadilan di dalam pemindahan kepemilikan.

Sistem ini mungkin bisa disebut sebagai prinsip “dari setiap hal yang dipilih, bagi setiap hal yang sudah dipilih” Nozick menyebutnya teori “Historis” keadilan, karena keadilan ditentukan oleh bagaimana distribusi yang sudah terjadi dan bukan oleh apa makna distribusi, (Karen Lebacqz, 1986: 96-97).

Kehidupan manusia pada dasarnya tidak dapat dipisahkan dengan hukum, hukum sangat berperan berperan dalam menciptakan kehidupan yang damai dan harmonis. Denis Lloyd dalam (Tjahjo Arianto 2010: 7) mengatakan: *“law is one of the institutions which are central to the nature of man and without which he would be a very different creature”*. Tanpa hukum pada dasarnya manusia sebuah makhluk yang amat berbeda. Bahkan ada pendapat yang mengatakan bahwa tanpa hukum, peradapan manusia telah lama musnah, karena sifat-sifat manusia yang antagonis.

Hukum merupakan salah satu instrument utama masyarakat guna melestarikan kebebasan maupun ketertiban dan gangguan yang arbiter baik oleh perorangan, oleh golongan masyarakat atau oleh pemerintah sendiri. Unsur pertama yang dibutuhkan dibutuhkan manusia dari hukum yaitu ketertiban, dengan terwujudnya ketertiban, maka berbagai keperluan sosial manusia dalam bermasyarakat, akan terpenuhi. Upaya manusia untuk menciptakan dan mewujudkan ketertiban merupakan bagian yang inheren yang merajut manusia menjadi sebuah komunitas dalam menjaga koeksistensinya di muka bumi. Unsur kedua tak kalah pentingnya yang diharapkan dengan adanya hukum yaitu keadilan. Pengertian keadilan di sini pada umumnya diberi arti sebagai keadilan “membagi”

yang secara sederhana menyatakan bahwa kepada setiap orang diberikan bagian dan haknya sesuai kemampuan atau jasa dan kebutuhan masing-masing. Apabila dalam kondisi lebih banyak orang yang membutuhkan sesuatu, namun kemampuan untuk memperolehnya kurang, maka perlakuan yang sama justru akan menimbulkan ketidakadilan. Perkecualian terhadap hal ini berupa perlakuan khusus dapat dilakukan, asalkan dapat dipertanggungjawabkan, hukum dalam hal ini menyodorkan apa yang dinamakan *corrective justice* atau disebut juga *positive discrimination*.

Intisari keadilan di bidang pertanahan sebenarnya berujud pengakuan terhadap manusia yang berpijak di atas tanah untuk mempertahankan hidup, oleh karena masalah pertanahan merupakan masalah yang sangat menentuhkan keadilan karena sifat yang langka dan terbatas, dan merupakan kebutuhan dasar setiap manusia. Landreform merupakan suatu kebijakan untuk menuju keadilan di bidang penguasaan atas tanah. Menurut Maria S. W. Sumardjono dalam (Tjahjo Arianto 2010: 7), pusat perhatian dan kebijakan pertanahan merupakan kemampuan untuk memenuhi keadilan bagi seluruh masyarakat di dalamnya, upaya perolehan dan pemanfaatan tanah sebagai kebutuhan esensial.

Tujuan hukum yang dikemukakan oleh Gustav Radbruch dalam Achmad Ali, (2011, 67-68) yang mengajarkan tujuan hukum, sebagai berikut: Kepastian hukum, Kemanfaatan dan Keadilan. berdasarkan ajaran modern yang lebih khusus lagi pada ajaran prioritas baku dari Radbruch ini, keadilan harus selalu diprioritaskan. Ketika hakim harus memilih antara keadilan dan kemanfaatan, maka

pilihan harus pada keadilan. Dengan demikian pula ketika hakim harus memilih antara kemanfaatan dan kepastian, maka pilihan harus pada kemanfaatan.

Berdasarkan pendapat para ahli tentang teori keadilan diatas maka pada penelitian ini penulis lebih menyetujui pendapat dari John Rawls tentang teori keadilan sosial karena teori ini mengarahkan kepada kita untuk melakukan sesuatu harus berdasarkan hukum yang ada supaya dapat mencapai tujuan dari hukum itu sendiri, seperti: terciptanya kedamaian, ketentraman, dll. Untuk mencapai keadilan yang baik maka harus menggunakan lembaga-lembaga dan instrument yang ada harus sesuai dengan kebutuhan dan keperluan yang pokok setiap warga negara dalam suatu bangsa.

Teori keadilan yang digunakan disini untuk dapat melihat pada permasalahan yang berhubungan dengan penelitian ini sehingga teori dapat menjadi acuan untuk mengukur kebijakan pemerintah Timor Leste terhadap kepemilikan hak atas tanah dalam mewujudkan perlindungan hukum dan tercapainya keadilan. Supaya warga negara Timor Leste dapat memperoleh keadilan yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang ada dalam permasalahan pertanahan di Timor Leste.

Keadilan yang dilihat pada penelitian ini adalah supaya setiap warga negara dan badan hukum di Timor Leste dalam memiliki kepemilikan hak atas tanah harus merata dan adil dalam memenuhi kebutuhan yang mendasar atau pokok, seperti hak milik atas untuk tempat hunian (rumah), tempat berladang dan bersawah, tempat usaha, dll. Melihat pada keadaan luas wilayah Timor Leste yang tidak terlalu luas sehingga pemerintah Timor Leste harus mengatur hal ini dengan peraturan

perundang-undangan. Keadilan yang dimaksudkan adalah bagaimana pemerintah Timor Leste dapat membuat kebijakan dapat memberikan rasa keadilan kepada warga negara Timor Leste yang sudah memiliki sertipikat kepemilikan hak atas tanah dari penjajahan bangsa Portugis dan Pendudukan bangsa Indonesia di Timor Leste karena sampai sekarang pemerintah Timor Leste belum melakukan pendaftaran tanah dan mengeluarkan sertipikat hak kepemilikan atas tanah kepada warga negara Timor Leste selama masa pemerintah dari tahun 2002 sampai sekarang.

