

## **EVALUASI KEBIJAKAN NASIONALISASI PERTANAHAN**

**Francisco de Deus, Bambang Supriyono, Choirul Saleh**

Program Magister Ilmu Administrasi Publik, Universitas Brawijaya, Jl. Veteran Malang

Email. [deusmartins75@gmail.com](mailto:deusmartins75@gmail.com)

**Abstraks:** Evaluasi terhadap implementasi UU No.1/2003 di Timor Leste. Tujuan penelitian ini untuk mendeskripsikan, mengevaluasi dan menganalisis proses nasionalisasi eks-tanah dan bangunan yang ditinggalkan oleh pemiliknya dan pemerintahan Indonesia dan Portugis yang berkaitan dengan hak kepemilikan. Sebagai akibat adanya sertifikat hak atas tanah yang telah diterbitkan oleh dua pemerintahan yang berbeda dapat menimbulkan persoalan-persoalan di masyarakat setelah kemerdekaannya. Oleh karena itu pemerintah Timor Leste segera merumuskan suatu kebijakan yang dimanifestasikan dalam bentuk undang-undang yang selanjutnya dikenal dengan UU No.1/2003. Pemberlakuan UU No.1/2003 ini pada dasarnya mengatur 3 ketentuan hukum prioritas: pertama, kepentingan umum (negara); kedua, kepentingan bekas pemegang hak, dan; ketiga pemanfaatan tanah atau bangunan oleh masyarakat. metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini bersifat deskriptif dengan menggunakan pendekatan kualitatif. DNTPSC sebagai badan pelaksana telah memaksimalkan seluruh unit kerja yang ada di struktur baik di tingkat pusat maupun daerah. Dalam Implementasi kebijakan pemerintah ini dengan kontribusi yang signifikan dari berbagai pihak. Hasil temuan dalam penelitian menunjukkan telah terdapatnya 12943 pengaduan atau klaim dengan pemanfaatannya sebesar 11343 sedangkan 1927 sebagai Asset Milik Negara (AMN) telah dimanfaatkan secara maksimal. Implementasi kebijakan nasionalisasi telah mencapai target, hal ini tidak terlepas dari koordinasi antar institusi pemerintah yang baik, adanya aturan hukum yang jelas, dukungan donator Internasional, partisipasi masyarakat dan sarana prasarana.

**Kata Kunci:** Evaluasi Kebijakan, Nasionalisasi

*Abstraks: Evaluation of the implementation of Law No.1 / 2003 after East Timor became independent many problems of land and buildings are abandoned by their owners or previous administration (Portuguese and Indonesian) related to proprietary rights. As a result of land title certificates issued by two different governments can give rise to problems in society after independence. Therefore, the government of Timor Leste as soon formulate a policy that is manifested in the form of legislation, hereinafter known as the Law No.1 / 2003. Enforcement of Law No.1 / 2003 was basically set up three legal provisions priorities: first, the public interest (state); secondly, the interests of the former rights holder, and; Third utilization of land or building society. The research method used in this research is descriptive with qualitative approach. DNTPSC the executing agency has maximized all work units that exist in the structure of both the central and regional levels. In the implementation of government policies with significant contributions from the various parties. The findings in the study show has registered 12 943 complaints or claims with the utilization of 11 343, while in 1927 as a State-Owned Asset (SOA) has been fully utilized. Nationalization policy implementation has reached the target, it is not independent of coordination among government institutions were good, the rule of law is clear, International donor support, community participation and infrastructure.*

**Keywords:** Evaluation of Policy, Nationalization

### **PENDAHULUAN**

Timor-Leste sebagai negara dalam dua koloni yaitu pemerintahan Portugis selama 450 tahun sejak 1525-1975 dan Indonesia selama 24 tahun (1975-1999). Dalam pemerintahan Portugis selama 450 tahun rakyat Timor Leste hidup dibawah tekanan terhadap kehidupan di berbagai bidang yaitu; pendidikan, kesehatan, ekonomi, sosial, politik dan akses ke keadilan dan salah satunya adalah pajak tanah dan bangunan yang sangat tinggi. Pemberlakuan pembayaran pajak tanah dan kerja paksa menjadi tradisi portugis untuk menguasai seluruh tanah di Timor Leste. Untuk memuluskan proses

pendaftaran tanah pencaplokan tanah-tanah milik masyarakat, maka pemerintah Portugis melalui Undang Undang atau *Carta de Lei Nomeru 1901, dia 19 de Maio de 1901* tentang pertanahan. Pemerintahan Indonesia pada tahun 1975–1999 merupakan era pembangunan bagi Timor-Timur. Sebagai wujud keseriusan pemerintahan Indonesia membangun Timor-Timur diberbagai bidang dan salah satunya adalah bidang pertanahan dengan berlakunya UU No. 5/1960 yang dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah yang mana keduanya (UU No. 5/60 dan PP No. 24/97), pendaftaran tanah di Timor Timur baru di laksanakan pada tahun 1980–1999.

Berdasarkan hasil referendum tahun 1999, maka Perserikatan Bangsa Bangsa melalui resolusi dewan keamanan PBB No. 7272 tertanggal 25 Oktober 1999 tentang pembentukan pemerintahan *United Nations Transitional Administration in East Timor* yang selanjutnya disingkat (UNTAET), dan berdasarkan Regulasi UNTA'ET No. 1/1999 memberikan mandat kepada UNTA'ET untuk menangani secara administrasi semua aset harta benda bergerak dan tidak bergerak milik pemerintah maupun umum yang ada di Timor-Leste yang di tinggalkan sesudah tanggal 30 Agustus 1999. Untuk melaksanakan persiapan pemerintahan Timor Leste menuju kemerdekaan penuh, maka selanjutnya mandat yang diberikan oleh Unta'et dalam melaksanakan tugasnya melalui suatu badan yang dibentuk oleh Unta'et dengan nama *The National Directorate for Land and Property* atau direktorat nasional tanah dan bangunan. Pembentukan Land and Properti oleh kabinet Unta'et tanggal 25 Oktober 2000 untuk mengelola masalah pertanahan dan lebih selanjut dalam pasal 7 regulasi UNTAET Nomor 27 Tahun 2000 tentang larangan sementara terhadap transaksi jual beli tanah antara warga Indonesia dan Timor Leste.

Belajar dari pengalaman sejarah dalam tiga jaman yaitu Portugal, Indonesia dan Perserikatan Bangsa Bangsa di bawah *United Nations Transitional Administration in East Timor* (UNTAET) menjadi suatu referensi penting dalam pengelolaan pertanahan dengan berbagai UU tentang sertifikat hak atas tanah sekaligus menjadi acuan bagi pemerintah dalam merumuskan kebijakan-kebijakan mengenai pertanahan di masa yang akan datang. Dengan berakhirnya misi UNTAET pada tanggal, 20 Mei 2002, maka *The National Directorate for Land and Property* atau direktorat nasional tanah dan bangunan diambil alih oleh pemerintah Timor Leste melalui kementerian kehakiman melanjutkan tugas dan tanggung jawabnya. Dasar hukum pertanahan di Timor Leste tertuang dalam konstitusi RDTL pasal 54 tentang hak atas tanah, pasal 141 tentang tanah (*land*) dan pasal 161 tentang penguasaan ilegal atas harta kekayaan. Oleh karena itu untuk menata dan mengelola semua aset yang telah disebutkan diatas maka berdasarkan ketentuan pasal 92 dan 93 konstitusi memberikan kompetensi kepada parlemen untuk merumuskan kebijakan dan menetapkan Undang Undang No.1/2003 tentang benda-benda bergerak dan tidak bergerak bagian pertama. Pemerintah segera menetapkan regulasi hukum mengenai harta benda tidak bergerak bagian pertama yang mengatur semua harta benda yang tidak bergerak, peninggalan Portugis dan Indonesia serta hak milik orang asing yang ada di Timor Leste, untuk sementara dalam pengawasan dan pengelolaan pemerintah Timor Leste yang dimanifestasikan dalam Undang-Undang No. 1/2003. Pemberlakuan UU No.1/2003 pada dasarnya adalah, mengatur 3 ketentuan hukum prioritas yang wajib diperhatikan: pertama, kepentingan umum (negara); kedua, kepentingan bekas pemegang hak, dan; ketiga mereka yang penduduki / memanfaatkan tanah dengan etiket baik dan tidak mempunyai hubungan hukum dengan bekas pemegang hak. Prioritas Pertama ada pada negara adalah dipergunakan atau dimanfaatkan untuk kepentingan umum atau negara. Kepentingan umum atau negara ini perlu penjabaran lebih lanjut. Apakah kriteria kepentingan umum atau negara. Apabila dipergunakan atau dimanfaatkan untuk kepentingan negara/umum maka tertutuplah kemungkinan bekas pemegang hak dan masyarakat

yang menduduki untuk memperoleh hak atas tanah tersebut. Namun demikian negara akan memberikan kompensasi baik bekas pemegang haknya maupun masyarakat yang pernah menguasai atau mendudukinya. Kedua, Apabila tanah negara tersebut tidak dipergunakan atau dimanfaatkan untuk kepentingan umum dan tidak ada pendudukan oleh masyarakat maka bekas pemegang hak mendapatkan prioritas memperoleh kembali dengan jalan mengajukan permohonan hak atas tanah tersebut. Dengan catatan harus menunjukkan bukti-bukti kepemilikan yang sah. Setiap negara akan memilih dan menerapkan strategi pembangunan tertentu yang dianggap tepat untuk mewujudkannya.

Tindakan nasionalisasi atas perusahaan asing di satu pihak dengan kegiatan investasi pada lain pihak, merupakan dua variabel yang saling bertentangan. Pada variabel kegiatan investasi para investor memerlukan adanya suatu kepastian hukum demi ketenangan untuk berusaha, dan di lain pihak negara penerima modal dengan dalih adanya kesenjangan ekonomi, dan alasan politis lainnya dapat melakukan tindakan nasionalisasi terhadap tanah dan bangunan termasuk bangunan perusahaan asing di negaranya. Hal ini menjadikan problematika diseperti kegiatan investasi di suatu negara-negara transisi seperti Timor Leste dan negara-negara berkembang termasuk Indoneisa. Berkaitan dengan tindakan nasionalisasi di Timor Leste secara umum diatur dalam UU No.1/2003 sebagai tindakan darurat pemerintah terhadap semua harta yang bergerak maupun tidak bergerak milik asing di Timor Leste sebagaimana disebutkan diatas, dalam hal ini yang menjadi pokok permasalahan adalah apa yang menjadi alasan pemerintah melakukan tindakan nasionalisasi terhadap perusahaan asing di Timor Leste. Kebijakan publik adalah apa saja yang ditetapkan pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Definisi dari Thomas R. Dye itu didasarkan pada kenyataan bahwa banyak sekali masalah yang harus diatasi, banyak sekali kehendak rakyat yang harus dipenuhi oleh pemerintah.

Implementasi kebijakan merupakan suatu tahap dimana kebijakan yang telah diadopsi tadi dilaksanakan oleh unit-unit tertentu dengan memobilisasikan dana dan sumber daya yang ada. Pada tahap ini, proses monitoring/pemantauan dilakukan. Dan tahap berikutnya adalah tahap penilaian kebijakan dimana berbagai unit yang telah ditentukan melakukan penilaian tentang apakah semua proses implementasi telah sesuai dengan apa yang telah ditentukan atau tidak. Dalam tahap tersebut proses evaluasi diterapkan. Dari proses kebijakan sebagaimana dijelaskan, meskipun telah melalui suatu proses tahapan yang rumit, namun tidak akan memiliki makna apapun bila tidak diimplementasikan. Suatu kebijakan harus dapat diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Dalam wahab (2008-68) menjelaskan tentang proses implementasi oleh Mazmanian dan Sabatier yaitu bahwa implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting, lazimnya keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas sasaran dan tujuan yang hendak dicapai dan berbagai cara untuk menstrukturkan/mengatur proses implementasinya. Senada dengan dinyatakan oleh Van Meter dalam Winarno (2012-149) bahwa implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu atau kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya. Dengan demikian evaluasi proses kebijakan bisa meliputi tahap perumusan masalah-masalah kebijakan, program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi maupun tahap dampak kebijakan. Kegiatan ini meliputi identifikasi tujuan atau kriteria melalui program kebijakan tersebut akan dievaluasi. Ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria inilah yang akan kita pakai untuk menilai manfaat program kebijakan. James Anderson dalam Budi Winarno (2012 :230) membagi evaluasi kebijakan kedalam tiga tipe, masing-masing tipe evaluasi yang diperkenalkan ini didasarkan pada pemahaman para evaluator terhadap evaluasi. (1) Tipe evaluasi kebijakan dipahami

sebagai kegiatan fungsional. Jika evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional, maka evaluasi kebijakan dipandang sebagai kegiatan yang sama pentingnya dengan kebijakan itu sendiri. (2) Tipe evaluasi yang memfokuskan diri kepada bekerjanya kebijakan atau lebih membicarakan sesuatu mengenai kejujuran atau efisiensi dalam melaksanakan program. Namun demikian dengan menggunakan tipe seperti ini mempunyai kelemahan yakni kecenderungannya untuk menghasilkan informasi yang sedikit mengenai dampak suatu program terhadap masyarakat. (3) Tipe evaluasi kebijakan sistematis. Tipe ini secara komparatif masih dianggap baru, tetapi akhir-akhir ini telah mendapat perhatian yang meningkat dari para peminat kebijakan publik.

## **METODE PENELITIAN**

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah bersifat deskriptif dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Penelitian ini dilaksanakan di Kantor Sekretaris Negara Urusan Pertanahan-Direktorat Nasional Pendaftaran Tanah dan Bangunan Timor-Leste. Berdasarkan Sumbernya data yang digunakan dalam penelitian ini ada dua yaitu: Data Primer Data Sekunder. Untuk memperoleh data dan informasi yang dibutuhkan oleh peneliti maka menggunakan teknik pengumpulan data sebagai berikut: Peneliti melakukan wawancara secara langsung dengan beberapa pejabat Struktur Sekretaris Negara Urusan Pertanahan-Direktorat Nasional Pendaftaran Tanah dan Bangunan (Secretario do Estado Terras Propriedade/Direcção Nacional Terras Propriedade e Serviços Cadastrais SETP/DNTPSC). Observasi peneliti telah melakukan observasi langsung terhadap proses pemanfaatan hasil nasionalisasi yang telah di implementasi. Sedangkan data dokumen yang peneliti dapatkan berupa, Undan-Undang Nomor 1 tahun 2003, Analisis data dalam penelitian ini menggunakan model analisis data, yang dibuat oleh Ian Dey (1995) Melalui penelitian ini data-data yang telah dikumpulkan tersebut lalu diproses melalui analisis dengan kondensasi data, dan display data dengan menyajikannya dan kemudian membuat kesimpulan.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

Implementasi kebijakan nasionalisasi pertanahan berdasarkan UU No.1/2003 di Timor Leste diiringi dengan komitmen yang tinggi untuk dapat mencapai sasaran yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Timor-Leste. Implementasi kebijakan pertanahan atau *Lei bens Imoveis* oleh pemerintah Timor Leste merupakan bagian dari upaya negara menata kembali asset asset yang ada secara tertib dan teratur berdasarkan hak dan kewajiban sebagai warga negara. Oleh sebab itu penunjukkan direktorat nasional pendaftaran tanah dan bangunan sebagai instansi yang harus bertanggung jawab dalam pelaksanaannya. Rencana Pembangunan Strategis Timor Leste adalah visi dua puluh tahun yang mencerminkan aspirasi rakyat Timor Leste untuk menciptakan bangsa yang sejahtera dan kuat. Rencana tersebut telah dikembangkan untuk mengilhami perubahan, untuk mendukung tindakan kolektif dan merencanakan masa depan yang lebih baik. Hal ini diinformasikan dan menggabungkan, visi rakyat Timor Leste di tahun 2020, yang mencerminkan pandangan dari masyarakat Timor Leste yang berkontribusi pada konsultasi nasional tentang Rencana Strategis Pembangunan Nasional, dengan istilah "*Adeus Conflitos Bemvindo Desemvolvimento*" Tinggalkan konflik menuju Kemakmuran, pada tahun 2030. Tindakan nasionalisasi atas tanah dan bangunan milik asing pada prinsipnya disertai dengan kompensasi. Namun kompensasi ini sebenarnya, tidak selalu berjalan lancar sebelum aksi nasionalisasi. Kadang-kadang ada kesempatan yang kompensasinya dilakukan setelah adanya klaim dari piha-pihak asing termasuk negara yang merasa memiliki asset tersebut. Tanah dan bangunan (Perusahaan) milik asing dilakukan nasionalisasi oleh negara dengan tujuan investasi dan alasan kesenjangan ekonomi. Tindakan nasionalisasi yang dilakukan pemerintah Timor

Leste, selain sebagai kepentingan investasi juga untuk menertibkan penghunian dan bahkan tindakan transaksi jual beli dikalangan masyarakat atas tanah maupun bangunan yang bukan hak kepemilikannya. Namun demikian jika kita mengacu pada implementasi model Van Meter Van Horn tentunya harus sesuai dengan tujuan kebijakan. Selain tujuan harus ada porsi atau ukurannya sehingga isi kebijakan tersebut dapat dipahami secara keseluruhan dari atas kebawah. Dalam artian bahwa pemahaman oleh implementor dan masyarakat dengan cara yang mungkin efektif yakni sosialisasi.

### **Pendataan Klaim/Pengaduan**

Dari penelitian kegiatan pendataan nasionalisasi tanah dan bangunan sebagai asset-aset pemerintah oleh institusi pemerintah dalam hal ini sekretaris negara urusan pertanahan/direktorat nasional pendaftaran tanah dan bangunan dirasakan sangat penting karena bisa menjadi sebuah *database* mengenai semua tanah dan bangunan yang didata sebagai asset-aset milik pemerintah. Berdasarkan ketentuan pasal 17 ayat (1) UU No.1/2003 yang mengatakan bahwa direktorat nasional pendaftaran tanah dan bangunan dari kementerian kehakiman merupakan satu-satunya instansi yang berwenang melaksanakan undang-undang ini, sehingga sejak tahun 2003-2004 SETP-DNTPSC melakukan proses pendataan terhadap **12.943** pengaduan dan kurang lebih **1927** tanah dan bangunan masuk kategori peninggalan pemerintah Portugis dan Indonesia yang saat ini digunakan oleh masyarakat baik individu, kelompok, institusi dan organisasi keagamaan. Untuk 12.934 klaim atau pengaduan dapat disajikan dengan mengklasifikasikan pengaduan yang diajukan melalui kedutaan besar kedua negara dan pengaduan secara langsung pada kementerian kehakiman melalui Direccção Nacional Terras Propriedade e Servicos Cadastrais (DNTPSC). Dari data yang disajikan diatas menunjukkan bahwa pendataan terhadap tanah dan atau bangunan milik pemerintah juga mengalami peningkatan yang cukup berarti hal ini terlihat dengan jumlah yang didaftar mencapai 1927 unit. Dalam pemanfaatannya terjadi keseimbangan antara tanah dan atau bangunan yang didata sebagai pengaduan dengan tanah dan atau milik pemerintah.

### **Pemanfaatan Oleh Masyarakat**

Dengan mengacu pada pasal 6 ayat 6 UU No.1/2003 menyatakan bahwa pemerintah akan mengakui keberadaan orang yang menggunakan tanah dan atau bangunan milik Negara jika terbukti beretiked baik (sewa atau kontrak dengan pemerintah). Lebih lanjut pasal 9 ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2004 tertanggal 29 Desember mengatakan bahwa setiap orang individu atau kelompok atau badan hukum, baik nasional maupun asing, secara hukum berada di Timor-Leste dan kapasitas sipil untuk masuk kontrak dan menganggap telah memenuhi kewajiban secara hukum dan dapat masuk ke dalam kontrak sewa guna usaha dengan negara. Pemanfaatan merupakan pendayagunaan asset milik Negara (tanah dan atau bangunan hasil nasionalisasi) yang tidak dipergunakan sesuai dengan tugas kementerian atau lembaga (kementerian kehakiman/lembaga DNTPSC) dalam bentuk sewa untuk Tempat Tinggal, Buka usaha (bisnis) dan untuk kepentingan negara sendiri.

### **Tempat Tinggal (residensi)**

Untuk mendapatkan legalitas sebidang tanah atau bangunan untuk dipakai sebagai tempat tinggal (rumah) cukup dengan mengajukan permohonan kepada direktorat nasional pendaftaran tanah dan bangunan baik pusat maupun daerah dan mengisi sebuah formulir yang disediakan oleh kantor DNTPSC berdasarkan ketentuan pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2004. Di dalam formulir tersebut akan mengisi identitas lengkap seperti pertama: nama lengkap, umur,



kewarganegaan, alamat tempat tinggal dan kebutuhan atau tujuan permohonan. Kedua: identifikasi lokasi yang diminati untuk digunakan, Status sosial dan persetujuan hukum konstitusi dengan identifikasi perwakilan hukum dalam kasus yang kolektif. Penjelasan penggunaan untuk memberikan properti, perumahan, komersial, industri dan lainnya (pasal 9) dan jangka waktu untuk tempat tinggal maksimal 5 tahun dan bisa dilanjutkan jika diperpanjang kontrak sewa.

### **Komersial atau Industri**

Dengan melakukan hal yang sama yakni untuk mendapatkan legalitas sebidang tanah atau bangunan untuk dipakai sebagai tempat bisnis (komersial dan Industri) dengan mengajukan permohonan kepada direktorat nasional pendaftaran tanah dan bangunan baik pusat maupun daerah dengan mengisi sebuah formulir yang disediakan oleh kantor DNTPSC berdasarkan ketentuan yang ada. Dalam formulir akan diisi identitas lengkap seperti halnya permohonan tempat tinggal hanya saja, pemohon harus menjelaskan penggunaan untuk industri atau komersial dengan surat ijin usaha termasuk menguraikan aktivitas kedepan dalam usaha bisnis tersebut serta justifikasi besarnya anggaran yang dimiliki pemohon untuk kebutuhan investasi dengan istimewa penggunaan anggaran selama aktivitas industri atau komersial berjalan. Dalam kegiatan bisnis berdasarkan ketentuan pasal 14 ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2004 telah dinyatakan dengan jelas bahwa untuk jangka waktu kurang dari 10 tahun bagi usaha komersial atau industri pribadi yang berskala kecil, untuk 10 sampai 20 tahun bagi Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) atau sejenisnya, 20 sampai 30 tahun bagi komersial atau industri yang berskala sedang dan untuk 50 tahun untuk industri dan komersial yang berskala besar termasuk organisasi Internasional dan misi diplomasi.

### **Institusi Negara**

Setiap tindakan penyerahan atau pengalokasian asset Negara kepada institusi pemerintah yang membutuhkan harus ada permohonan resmi terlebih dahulu dari instansi yang membutuhkan tanah atau bangunan tersebut, lebih lanjut berdasarkan pilihan penggunaan property, DNTPSC menyajikan informasi secara teknis yang relevan kepada Menteri Kehakiman untuk tujuan pengambilan KEPUTUSAN dan apabila keputusan menyatakan bahwa tanah atau bangunan tersebut diberikan kepada instansi yang bersangkutan maka DNTPSC segera mempersiapkan surat persetujuan penyerahan dengan photo copy 4 (empat) rangkap dimana 1 (satu) untuk instansi yang menggunakannya, 1 (satu) untuk arsip di DNTPSC pusat, 1 (satu) untuk DTP Kabupaten dan 1 (satu) untuk arsip di kementerian kehakiman.

### **Prosedur Pemanfaatan (Sewa)**

Berdasarkan ketentuan pasal 9 ayat 2 yang mengatakan bahwa setiap orang yang mempunyai kepentingan untuk melakukan penyewaan terhadap harta yang merupakan asset negara dengan mengajukan permohonan kepada pemerintah melalui Direccão Nacional Terras Propriedade e Servicos Cadastrais di bawah kementerian kehakiman. Untuk Prosedur memperoleh hak pakai atau hak sewa atas benda tidak bergerak milik pemerintah tersebut sebagai aset Negara. Setiap orang yang berkepentingan untuk melakukan penyewaan terhadap harta tak bergerak yang merupakan asset negara dengan mengajukan permohonan kepada pemerintah melalui kantor nasional atau kantor Kabupaten yang kompaten dengan persyaratan sebagai berikut: (1) Nama lengkap, umur, kebangsaan, tempat tinggal dan nomor pendaftaran kegiatan komersial, jika ada; (2) Identifikasi lokasi yang hendak disewa oleh pemohon; (3) Status tanah atau bangunan dan berdasarkan ketentuan hukum dan Konstitusi melalui identifikasi kuasa hukumnya dalam kasus badan hokum; (4) Penjelasan mengenai

penggunaannya tanah atau bangunan untuk perumahan, komersial, industri, pertanian atau lainnya; (5) Dalam kasus penggunaan pertanian, komersial atau industri pemohon harus menyerahkan izin operasi, jika ada rencana bisnis dan menjelaskan besarnya investasi dan sebuah perkiraan sementara mengenai waktu menjalankan bisnis atau industri; (6) Konteks batas waktu akan ditentukan dalam batas-batas yang ditetapkan dalam undang-undang ini. Dengan diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2004 ini, diberikan kesempatan pada masyarakat baik individu atau kelompok, warga nasional atau asing, membuat kontrak/sewa terhadap tanah dan bangunan yang telah ditetapkan sebagai aset negara oleh undang-undang.

### **Jenis Sewa**

Sejak Timor Leste menetapkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2003 tentang harta benda tidak bergerak tertanggal 10 Maret (*Lei No.1/2003 10 de Marco Regime Juridico dos Bens Moveis I Parte: Titularidade dos Bens Moveis*) maka secara yuridiksi menetapkan direktorat nasional pendaftaran tanah dan bangunan (*Direcção Nacional Terras Propriedade e Servicos Cadastrais/DNTPSC*) dibawah kementerian sebagai institusi yang paling bertanggung jawab dalam pelaksanaannya. Oleh karena itu berdasarkan ketentuan pasal 2 ayat 1 PP No.1/2004 menyatakan bahwa semua tanah dan bangunan yang telah dinyatakan sebagai aset Negara tidak diperbolehkan menjadi milik pribadi, jika ini terjadi maka hanya dapat dilakukan sesuai ketentuan hukum. Selanjutnya dengan memperhatikan ketentuan pasal 11 ayat 2 dalam kontrak especial, demikian juga dapat diberikan hak sewa menurut kelas yang ada, karena type kelas sangat mempengaruhi besar kecilnya biaya pembayaran (*valor de renda*). Oleh karena itu dalam menentukan *valor de renda* sangat tergantung pada keadaan aset di lapangan, singkatnya dapat dijelaskan sebagai berikut: (a) Kelas 1 yaitu tanah atau rumah yang berada dipusat kota dan jalan utama; (b) Kelas 2 yaitu tanah atau rumah yang letak jauh dari pusat kota tetapi dekat jalan utama; (c) Kelas 3 yaitu tanah atau rumah yang letak wilayahnya berada dipinggiran kota.

### **Sewa Normal**

Berdasarkan ketentuan pasal 15 UU No.1/2003 negara dalam pengelolaan sementara untuk menentukan hak kepemilikan sesuai ketentuan hukum, memberikan kepada orang lain atau pemerintah sendiri menggunakan sementara dan menjamin bahwa penggunaan tanah atau bangunan hanya dengan kepentingan sosial. Penyewaan atas tanah atau bangunan absentee kepada setiap orang baik individu maupun kelompok, nasional atau asing untuk melakukan kontrak dengan biaya sewa didasarkan pada luas tanah, penggunaan tanah atau bangunan, letak tanah. Selain itu DNTPSC menetapkan suatu kerangka tabel pembayaran yang tentunya di setujui oleh menteri kehakiman sesuai dengan ketentuan pasal 11 ayat 2 PP No.19/2004. Selanjutnya khusus untuk tanah atau bangunan milik pribadi yang ditinggalkan, yang mana telah diidentifikasi oleh DNTPSC diperbolehkan menggunakannya dengan cara sewa kepada pemerintah sesuai batas waktu tertentu dan dapat dilakukan kontrak ulang jika pemiliknya belum mengklaim. Dalam kasus rumah-rumah yang ditinggalkan oleh pemiliknya, DNTP hanya bisa memberikan sewa atau kontrak untuk jangka waktu maksimal tiga tahun dan selanjutnya dapat diteruskan sewa secara eksklusif melalui kontrak baru dengan jangka waktu yang sama atas tanah atau bangunan yang diakui sebagai aset negara sebelum ada klaim dari pemiliknya.

### **Sewa Especial**

Untuk memudahkan pengontrolan terhadap aset-aset negara yang tersebar di berbagai daerah, maka pemerintah Timor Leste melalui menteri kehakiman mengeluarkan kebijakan kontrak

atau sewa tanah atau bangunan spesial. Biaya yang dipungut atau biaya kontrak sebesar \$10.00 (sepuluh dolar Amerika) per bulan untuk semua jenis tanah atau bangunan yang ditempati oleh masyarakat. Dalam kontrak atau sewa ini orientasinya lebih pada proses pendataan. Jadi pembayaran langsung kepada bank negara kemudian photo copy kuitansi pembaruan dan menyerahkan kepada DNTP sebagai bukti. Namun demikian jenis sewa atau kontrak spesial ini tidak berlangsung lama, ketika krisis ekonomi dan politik dalam negeri pada tahun 2006 dengan berbagai pertimbangan terutama pertimbangan ekonomi, pemerintah melalui menteri kehakiman mengeluarkan pernyataan bahwa untuk (*kontrato*) sewa especial ditiadakan mengingat ekonomi rakyat yang belum memadai. Jadi sewa especial ini tidaklah rumit, karena biaya sewa hanya sepuluh dolar Amerika Serikat perbulan dan tidak ada persyaratan lainnya.

### **Berakhirnya Sewa**

Secara administratif *Direcção Nacional Terras Propriedade e Servicos Cadastrais* atau direktorat nasional pendaftaran tanah dan bangunan mengambil langkah-langka yang perlu untuk para penyewa aset negara yang tidak memenuhi kewajiban membayar uang sewa kepada negara. Tentu langkah-langkah ini harus berdasarkan ketentuan yang berlaku. Karena jika tidak mematuhi aturan yang berlaku kepada penyewa akan dikenakan sanksi berupa diberhentikannya kontrak, atau bisa melanjutkan dengan melunasi tunggakan yang belum dibayar ditambah dengan lima puluh persen. Hal ini sesuai dengan ketentuan pasal 16 tentang “resolusi kontrak” dimana ada kasus-kasus yang berakibatkan berakhirnya suatu kontrak bahwa hal-hal yang merupakan dasar untuk mencabut hak sewa; kurangnya pembayaran sebagaimana diatur dalam kontrak, penggunaan diberikan kepada pihak lain tanpa sepengetahuan pihak yang berwenang, atau tidak digunakan selama lebih dari enam bulan berturut-turut; menyebabkan kerusakan atau kehancuran rumah karena kurangnya perhatian atau pemeliharaan dari penyewa (*arendataio*); memberikan tanah atau properti kepada pihak ketiga tanpa memenuhi ketentuan persyaratan hukum yang ada pada kantor DNTPSC.

### **Penggusuran (*Despeju Administrativo*)**

Penggusuran sebagai tindakan alternative terakhir yang diambil oleh pihak pemerintah melalui *Direcção Nacional Terras Propriedade e Servicos Cadastrais*, sehubungan dengan beberapa pelanggaran yang telah disebutkan sebelumnya. Tindakan ini sebagai langkah yang dianggap tepat dalam menertibkan penggunaan atau pemanfaatan aset negara tidak sesuai dengan aturan yang berlaku. Demikian juga kepada penghunian atau penempatan secara *illegal* atas tanah dan bangunan yang oleh Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2003 dinyatakan sebagai aset negara. Namun demikian sebelum menerapkan tindakan *despeju administrative* ada beberapa langkah yang ditempuh sebelum penggusuran dimulai. Terjadinya penggusuran karena penyewa melanggar beberapa ketentuan yang telah ditetapkan, sebagai halnya ketentuan pasal 7 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2003 dimana secara tegas menyatakan bahwa: (1) Mengidentifikasi semua properti yang menjadi kepemilikan negara dari, DTP harus memberitahu kepada penghuni tentang kenyataannya dan menyuruh mereka untuk mengosongkan property tersebut dalam waktu 30 hari kedepan terhitung sejak pemberian surat notifikasi dan waktu terakhir penggusuran administratif dan tanpa mengurangi prosedur sesuai kewajiban yang diberikan pada bab sebelumnya; (2) Penghuni memiliki jangka waktu 10 hari sejak tanggal pemberitahuan atau notifikasi bagi yang ingin mengajukan berkeberatan secara tertulis atau mengajukan banding atas keputusan Menteri Kehakiman; (3) Apabila tidak ada mengajukan banding atas keputusan menteri kehakiman selama 15 hari sejak tanggal pengajuan diatur dalam paragraf



sebelumnya dinyatakan semua asset negara yang telah diidentifikasi oleh DNTPSC harus segera dikosongkan dalam waktu 30 hari, pasal 7 UU No.1/2003.

### **Faktor pendukung**

Kebijakan pemerintah dalam mengambil langkah-langkah penting terutama dalam hal tanah atau bangunan. merupakan barang komoditi atau ekonomi ini sangat berpengaruh terhadap kehidupan bangsa dan negara. Oleh karena itu tentunya negara sebagai organisasi tertinggi yang mengatur dan memerintah rakyat dalam arti kehidupan berbangsa dan bernegara demi mencapai kemakmuran serta kesejahteraan rakyatnya berkewajiban untuk mengatur tata kehidupan dan pendayagunaan tanah baik sebagai barang ekonomi maupun tempat tinggal/papan rumah tangga sudah selayaknya. Namun dalam mengimplementasikan kebijakan ini tidak terlepas dari faktor-faktor penunjangnya antara lain pertama; ditandai penetapan undang undang dengan tujuan yang jelas sehingga tanah atau bangunan yang ditinggalkan oleh pemilik baik nasional maupun asing pasca kemerdekaan Timor Leste diatur dengan ketetapan hukum yang jelas. Untuk mencegah penempatan secara illegal dan perampasan atas tanah dan bangunan yang dimaksud diatas maka pemerintah melalui kebijakannya menetapkan UU No.1/2003. Kedua: adanya SDM, Implementasi suatu kebijakan membutuhkan berbagai sumber daya. Secara umum baik kuantitas maupun kualitas para pegawai negeri pemerintah (*funcionario publico*) pada kantor sekretaris negara urusan pertanahan-direktorat nasional pendaftaran tanah dan bangunan Timor Leste. Ketiga: Partisipasi pemerintah dan organisasi Internasional. Proses nasionalisasi tidak terlepas dari peranan pemerintah melalui kementerian kehakiman dan Organisasi Non Pemerintah (NGO), Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) terutama asosiasi pembangunan pedesaan /*Associates in Rural Development Inc.* (ARD) dan badan untuk pembangunan Internasional atau *United States Agency for International Development* (USAID) yang secara aktif terlibat dalam proses penetapan, pelaksanaan dan monitoring atau pengawasan kebijakan nasionalisasi selain itu tentu adanya sinkronisasi antar instansi pemerintah yang terkait maka dapat dengan mudah melaksanakan semua kegiatan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.

### **Faktor Penghambat**

Pertama; Kurangnya Sosialisasi adalah merupakan sebuah proses penanaman atau transfer kebiasaan atau nilai dan aturan dari satu generasi ke generasi lainnya dalam sebuah kelompok atau masyarakat. Sejumlah sosiolog menyebut sosialisasi sebagai teori mengenai peranan (*role theory*). Karena dalam proses sosialisasi diajarkan peran-peran yang harus dijalankan oleh individu kepada masyarakat. Berdasarkan jenisnya, sosialisasi dibagi menjadi dua: sosialisasi primer (dalam keluarga) dan sosialisasi sekunder (dalam masyarakat). Menurut Goffman kedua proses tersebut berlangsung dalam institusi total, yaitu tempat tinggal dan tempat bekerja. Dalam kedua institusi tersebut, dalam konteks sosialisasi suatu peraturan perundang undangan terdapat sejumlah aktor dalam situasi yang sama, terpisah dari masyarakat luas dalam jangka kurun waktu tertentu, artinya bahwa dalam aspek internal institusi adalah individu-individu yang bertindak sebagai aktor, sementara dalam masyarakat aktor-aktor berpartisipasi sebagai masyarakat dimana keduanya bersama-sama menjalani hidup sesuai dengan aturan hukum secara formal.

Kedua; Negara yang kecil wilayahnya, tetapi jumlah partai politik yang cukup banyak disatu sisi sebagai wujud daripada suatu demokrasi di satu sisi, namun lain sisi terlalu besar pemborosan anggaran Negara karena setiap partai akan mendapat suntikan subsidi dari pemerintah, sementara program yang dicanangkan partai melalui visi misinya hampir sama, sehingga membuat masyarakat bingung untuk menentukan pilihannya. Karena semua partai visi dan misinya mirip-mirip maka

kadang para elit politik ini cenderung mengangkat isu sosial yang dianggap tepat menurut pandangan mereka benar, termasuk penerapan norma hukum. Perilaku-perilaku semacam ini yang sangat berpengaruh kepada masyarakat sebagai sasaran politik para elit. Masyarakat dengan sangat mudah dipengaruhi oleh elit politik ini karena kondisi ekonomi yang belum stabil.

Ketiga; UU No.1/2003 memberikan pemahaman dan pengertian bahwa masyarakat dituntut untuk melaksanakan kewajiban kenegaraan dengan membayar uang kontrak atas tanah dan atau bangunan secara sukarela dan penuh kesadaran sebagai aktualisasi semangat solidaritas nasional untuk membangun perekonomian nasional. Akan tetapi sampai sekarang kesadaran masyarakat membayar uang kontrak (sewa) masih belum mencapai tingkat yang diharapkan. Umumnya masyarakat masih acuh tak acuh, sinis dan kurang percaya terhadap keberadaan dana hasil sewa karena masih merasa sangat memberatkan, pembayarannya sering mengalami kesulitan, ketidakmertian masyarakat dan bagaimana penggunaan dana tersebut untuk kepentingan umum.

Keempat; Belum adanya manajemen pertanahan yang baik, setelah tahun 2003, tetapnya berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2003 pengelolaan atas hasil nasionalisasi belum dilaksanakan dengan baik, hal ini dikarenakan belum memiliki sistem pengelolaan barang milik Negara (Administração Bens Imoveis) yang reliable, yang bisa dipertanggungjawabkan dengan baik, transparan, dan akuntabel. Pemanfaatan hasil nasionalisasi dari penatausahaan yang kurang baik itu berujung pada pemanfaatan hasil nasionalisasi belum akuntabel dan belum transparan. Hal ini terlihat dari banyak sekali masyarakat yang tidak patuh terhadap pembayaran sewa kepada pemerintah, sementara banyak masyarakat yang memanfaatkan aset negara. artinya bahwa belum tertib secara fisik, belum tertib secara administrasi, belum tertib secara hukum.

## **KESIMPULAN**

Berdasarkan pada permasalahan, tujuan dan fokus dengan hasil penelitian dan pembahasan maka dapat disimpulkan bahwa Evaluasi proses kebijakan pertanahan tentang tanah dan bangunan (Nasionalisasi) berdasarkan UU No.1/2003 di Timor Leste adalah sebagai berikut: (1) Tanah merupakan modal dasar pembangunan, hampir tak ada kegiatan pembangunan (sektoral) yang tidak memerlukan tanah. Maka pemerintah memiliki wewenang untuk membuat suatu kebijakan nasionalisasi yang dimanifestasikan dalam UU No.1/2003 untuk menertibkan harta benda tidak bergerak milik pribadi maupun pemerintah (Portugal dan Indonesia) yang ditinggalkan pasca kemerdekaan Timor Leste melalui suatu metode pendataan secara nasional; (2) Peningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pemanfaatan hasil nasionalisasi yang diatur dalam UU No.1/2003. Tercatat 12.943 pengaduan dan 1927 Aset Milik Negara (AMN). Pendataan dan pemanfaatan atas hasil nasionalisasi sudah berjalan cukup baik dan efektif. Telah tercatat 11343 dari pengaduan dan 1927 aset negara yang telah dimanfaatkan oleh masyarakat. (3) Adanya aturan hukum yang jelas, koordinasi antar lembaga pemerintah, dukungan donator Internasional, tersedianya SDM yang didukung sarana dan prasarana yang cukup memadai;

## **SARAN**

Berdasarkan pada hasil temuan peneliti lapangan dan menindaklanjuti hasil kesimpulan yang telah dipaparkan sebelumnya, maka berikut ini saran-saran dan masukan sebagai rekomendasi berdasarkan hasil penelitian ini sebagai berikut: Pertama; Pemerintah Timor Leste harus senantiasa merumuskan suatu kebijakan yang berhubungan dengan tindakan nasionalisasi yang telah di implementasikan sejak tahun 2003. Karena terdapat 12943 pengaduan yang berhubungan dengan hak kepemilikan atas tanah atau bangunan yang telah didaftar baik langsung ke Dili maupun melalui

kedutaan, untuk segera menetapkan mekanisme yang baik dalam penyelesaian hak kepemilikan orang asing yang telah terkena nasionalisasi dan selanjutnya dapat menetapkan hak kepemilikan kepada warga nasional sebagai upaya pemerintah meningkatkan kesejahteraan masyarakat Timor Leste di bidang pertanahan sebagaimana yang dicanangkan pada *Plano Strategia Desenvolvimento* pada tahun 2011-2030 melalui visi dan misi yang berlandaskan pada konstitusi RDTL. Kedua; Pemerintah harus segera menerbitkan undang-undang yang secara khusus mengatur hak kepemilikan atas tanah dan atau bangunan (Hak Milik), termasuk hasil nasionalisasi yang selama ini dimanfaatkan oleh masyarakat dengan jangka waktu yang cukup lama dan letak tanah atau bangunan yang kurang strategis untuk kepentingan umum sehingga dapat memberikan kepastian hukum kepada masyarakat atas sebidang tanah dan ataupun bangunan dalam pemanfaatannya. Status kepemilikan atas sebidang tanah atau bangunan merupakan hak milik penuh seseorang tanpa campur tangan orang lain ataupun pemilik lain dan tidak terbatas waktu sehingga pemilik bisa mengadaikan sertifikat kepemilikan hak atas tanah tersebut kepada bank. Ketiga; Kewenangan *Secretario do Estado de Terras Propriedade-Direcção Nacional Terras Propriedade e Servicos Cadastrai* (SETP-DNTPSC) sebaiknya jangan gabung dengan kementerian kehakiman, tetapi berdiri sendiri dan bertanggung jawab langsung kepada Perdana Menteri sehingga dalam mengambil kebijakan yang menyangkut pertanahan baik itu secara administratif maupun teknik tidak terkesan birokrasinya panjang dan rumit. Selanjutnya kewenangan ini bisa dapat dengan mudah merumuskan dan meningkatkan semua kebijakan yang di indikasikan sebagai faktor pendukung dan meminimalisir faktor penghambat yang kerap kali muncul ketika hendak mengimplementasikan suatu kebijakan.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Achmad Sodiki, 2013., Politik Hukum Agraria, Edisi Pertama, Diterbitkan oleh; Konstitusi Press (Konpress).
- Bakri Muhammad, 2011., Hak Menguasai Tanah oleh Negara, Edisi Revisi, Penerbit Universitas Brawijaya Press (UB Press).
- Boedi Harsono, 1986., Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah, Djambatan, Jakarta
- Harjanto Imam, 2011 Teori Pembangunan, Edisi Pertama, Penerbit Universitas Brawijaya Press (UB Press).
- Hessel, Nogi S., Tangkilisan, 2003., Manajemen Modern untuk Sektor Publik. Balaikurng. & Co. Yogyakarta.
- Johara Jayadinata., 1986., Tata Guna Tanah Dalam Perencanaan Pedesaan Perkotaan dan Wilayah, Penerbit ITB Bandung, Edisi Ketiga.
- Ministerio da Justiça, 2003., Legislação de Terras. Undang-Undang No.1/2003 (Regime Juridico dos Bens Imoveis I Parte: Titularidade dos Bens Imoveis) Regulasi Hukum bagian I: Harta benda tidak bergerak, 2003 Edisi Pertama, Penerbit Grafica Diocesana Baucau.
- Mulyono Sadyoh Utomo, Penatagunaan Tanah, 2006., Edisi Pertama, Penerbit Aditya Media Yogyakarta.
- Riant Nugroho, 2003., Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi, PT. Alex Media Komputindo Kelompok Gramedia, Jakarta
- Rustiadi Ernani., Saeful Hakim Sunsun., Dyah Panuju., 2011., Perencanaan dan Pengembangan Wilayah, Cetakan Ketiga, Penerbitan Crestpent Press dan Yayasan Pustaka Obor Indonesia, anggota IKAPI DKI Jakarta.

Solichin Abdul Wahab, 1997., Evaluasi Kebijakan Publik, penerbit IKIP Malang

Suharto, 2010., Analisis Kebijakan Publik (panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial), Penerbit Alfabeta, Bandung. Cetakan Kelima.

Undang-Undang Dasar Timor Leste (*Constitusi Republica Democratic de Timor Leste/CRDTL*), 2002.,

Warsito Utomo. 2007., Dinamika Administrasi Publik, Penerbit Pustaka Pelajar Universitas Gadjah Mada Yogyakarta.