

## Dinamika Pembuatan Kebijakan Desentralisasi Di Timor-Leste

### *Dynamics of Decentralization Policy Development In Timor-Leste*

Lucio Borromeo de Araujo<sup>1,2</sup>, Sarwono<sup>1,3</sup>, Siti Rochmah<sup>1,3</sup>

<sup>1</sup> Program Magister Jurusan Ilmu Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya

<sup>2</sup> Kementerian Administrasi Negara Timor-Leste

<sup>3</sup> Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya

#### Abstrak

Tulisan ini bertujuan untuk mengungkap tentang dinamika pembuatan kebijakan desentralisasi di Timor-Leste yang meliputi beberapa aspek, yakni: *pertama*, isu desentralisasi yang berkembang di Timor-Leste; *kedua*, aktor-aktor yang berkepentingan dalam menanggapi isu desentralisasi; *ketiga*, dinamika isu desentralisasi menjadi agenda kebijakan; dan *keempat*, proses pembahasan agenda kebijakan desentralisasi menjadi Undang-Undang. Hasil penelitian menunjukkan bahwa: *pertama*, desentralisasi telah menjadi sebuah tuntutan masyarakat yang perlu segera direspon oleh pemerintah; *kedua*, orientasi aktor lembaga kebijakan telah memanfaatkan isu desentralisasi sebagai komoditas politik untuk memperjuangkan dan atau mempertahankan kekuasaan tertentu dalam tubuh pemerintahan; *ketiga*, sosialisasi, realisasi program pembangunan lokal, serta konsultasi dimanfaatkan sebagai cara-cara untuk menyusun agenda kebijakan, baik agenda sistemik dan agenda institusional; dan *keempat*, adanya intervensi dari kepentingan aktor resmi lain, sebagai akibat dari distribusi kekuasaan, menyebabkan penundaan pembahasan agenda kebijakan desentralisasi di parlemen nasional.

**Kata kunci:** Isu desentralisasi, Kepentingan Aktor, dan Agenda Kebijakan.

#### Abstract

This paper aims to reveal the dynamics of decentralization policy in Timor-Leste which includes aspects, namely: first, the growing issue of decentralization in Timor-Leste, secondly, actors with an interest in responding to the issue of decentralization; Third, the dynamics of decentralization issues on the agenda policy, and the fourth, the discussion of decentralization policy agenda into law. The results showed that: First, decentralization has become a demand of the people that need to be addressed by the government, the second on an actor-oriented institutions have made use of the issue of decentralization policy as a political commodity to fight and or maintain a certain power in the government; third, dissemination of information, the implementation of local development programs and consultation with the stakeholders, are methods to set the policy agenda, either for systemic agenda and the institutional agendas; and fourth, the intervention from the other formal actors due to distribution of power many cause a delay against the discussion of decentralization policy agenda in the national parliament.

**Keywords:** Issue of decentralization, interest of actors, and policy agenda

---

#### PENDAHULUAN

Desentralisasi telah menjadi pilihan dalam penyelenggaraan pemerintahan di Timor-Leste; sebab sejak para pendiri negara (*founding fathers*) menyusun format negara, konsep desentralisasi telah diakomodasikan melalui *Constituição da República Democrática de Timor-Leste* (Konstitusi RDTL). Hal ini sesuai dengan pasal 5, 63 dan pasal 72. [32]. Pilihan ini secara prinsip telah seirama dengan berkembangnya arus globalisasi. Fenomena globalisasi yang ditandai dengan tingkat perubahan yang radikal, perkembangan teknologi yang pesat, tingkat pluralisme yang

meningkat mengakibatkan pemerintahan yang tradisional tidak lagi mampu mengakomodasi perubahan yang terjadi. Diperlukan pihak luar, masyarakat dan pihak swasta, untuk membantu pemerintah dalam menyelenggarakan urusan-urusan publik. Pemahaman baru akan arti pemerintah (dari *government* ke *governance*) menandakan terbukanya partisipasi masyarakat yang lebih besar dalam menentukan jalannya pemerintahan. Dengan kata lain, untuk menghadapi berbagai bentuk perubahan yang terjadi, diperlukan manajemen pemerintahan yang responsif, akomodatif, dan partisipatif. Pemerintahan yang sentralistik dipandang tidak lagi mampu menjawab harapan-harapan masyarakat ke depan, sehingga muncul desentralisasi sebagai konsep yang diyakini mampu menjawab harapan-harapan masyarakat tersebut.

---

\* Alamat korespondensi:

**Lucio Borromeo de Araujo**

Email : lucioaraudo19@gmail.com

Alamat : Rua Jacinto Cândido-Colmera, Dili, Timor-Leste

Telp. : +670 3310079

Meskipun demikian, tidaklah berarti bahwa alasan yang ideal tersebut di atas dapat langsung diimplementasikan. Masih diperlukan berbagai jenis dan bentuk kebijakan publik yang secara operasional mengatur lebih lanjut mengenai hal ini. Pemandangan demikian ini didasarkan pada pemikiran bahwa, kebijakan adalah inti sekaligus merupakan dimensi utama dari administrasi publik; karena, sejatinya administrasi publik tidak bisa eksis dalam kebijakan yang vakum.

Menyadari akan hal ini, maka sejak tahun 2003, pemerintah melalui Kementerian Administrasi Negara (*Ministério da Administração Estatal*—selanjutnya disingkat MAE) telah bekerja dalam kerangka desentralisasi dan otonomi daerah. MAE dengan bantuan (*support*) *United Nation Development Program* (UNDP) dan *United Nation Capacity Development Fund* (UNCDF), telah membentuk suatu tim kerja teknis lintas kementerian atau *Grupo Trabalho Técnico Interministerial* (GTTIM), untuk melakukan studi analisis dan mengembangkan opsi bagi masa depan desentralisasi dan reformasi pemerintahan daerah. [32]

Beranjak dari beberapa opsi yang direkomendasikan oleh GTTIM tersebut, pemerintah telah pula mengujicobakannya, melalui mekanisme *local development program* (LDP), dan, berkat pengalaman dari pelaksanaan LDP ini, tiga paket RUU untuk desentralisasi telah dihasilkan, yakni: 1) *Governo Local* [pemerintah daerah]; 2) *Eleição Município* [pemilu umum untuk kota] dan 3) *Divisão Territorial e Administrativa* [pembagian wilayah dan administratif], yang kesemuanya, sejak tahun 2009, telah diajukan kepada Parlemen Nasional (PN) untuk diagendakan pembahasannya lalu disetujui dan disahkan.

Sampai pada tahap pembahasan ini, nampaknya memicu suatu persoalan menarik yang perlu dikaji, sebab sebelum sampai pada tahapan ini, ketiga paket RUU yang diajukan kepada PN tadi, hanya satu RUU saja yang telah sempat dibahas dan telah disahkan menjadi UU (*lei*), yakni *Lei No. 11/2009* tentang *Divisão Territorial e Administrativa*. Sementara dua RUU penting lainnya justru belum sempat dibahas oleh PN. (baca: Maria Exposto dalam *The Dili Weekly News*, 17 Januari 2012). Pertanyaan yang kemudian dimunculkan adalah, mengapa PN belum mengagendakan pembahasan terhadap kedua RUU lainnya tersebut?

Jawaban atas pertanyaan tersebut, ada pada agenda di PN sendiri, sebab menurut Cobb & Elder (1972) yang dikutip oleh Lester & Stewart

(2000, h. 66) mengatakan bahwa, agenda kebijakan merupakan, “*a set of political controversies that will be viewed as falling within the range of legitimate concerns meriting the attention by a decision making body*” [20].

Terkait dengan hal ini, Mantan Presiden Bank Dunia, Robert S. McNamara, yang ditulis oleh Rondinelli (1983) dalam Cheema & Rondinelli (1983, h. 77) mengatakan,

“*if governments are serious about distributing the benefits of development more equitably, than experience shows that there is a greater chance of success if institutions provide for popular participation, local leadership and decentralization of authority.*” [28].

Meskipun demikian, harus pula diakui bahwa, dalam proses pembuatan kebijakan publik, selalu melibatkan proses politik, “siapa, melakukan apa, dan untuk memperoleh apa.” Bahkan Islamy (2000) yang dikutip oleh Kusumanegara (2010, h. 60) mengatakan, “para aktor baik yang berasal dari pemerintah maupun nonpemerintah terlibat dengan persoalan nilai dalam proses kebijakan” [19].

Berkaitan dengan pendapat yang terakhir ini, Budi Prasetyo (2010), melalui penelitiannya yang berjudul “Orientasi Aktor dalam Kebijakan Publik (Analisis Perumusan Kebijakan Proyek Pemberdayaan Masyarakat Pengelolaan Waduk Dawuhan)”, mengungkap beberapa temuan terkait dengan kepentingan aktor dalam proses pembuatan kebijakan publik, sebagai berikut:

- 1) *agenda setting* dan *problem definition* sebagai bagian dari perumusan kebijakan merupakan tahapan penting untuk memahami dan mengakomodasi eksistensi orientasi dan masalah masing-masing aktor sehingga diperoleh kepentingan publik yang merupakan perwujudan dari kepentingan semua aktor yang berinteraksi;
- 2) adanya perpaduan dari kepentingan publik yang didialogkan, akan menentukan gaya kebijakan publik yang dirumuskan;
- 3) kualitas akomodasi dan partisipasi keseluruhan proses perumusan akan kualitas akomodasi dan partisipasi keseluruhan proses perumusan, akan memengaruhi penerimaan *stakeholder* pada tahapan *policy legitimization*, disamping perlunya komitmen yang kuat di antara *stakeholder*;
- 4) dalam skala makro orientasi aktor sangat memengaruhi proses perumusan kebijakan publik. Fenomena demikian ini kemudian

diasumsikan dapat menimbulkan dinamika tertentu dalam setiap tahapan proses kebijakan publik. [27].

Berdasarkan pada pemikiran tersebut di atas, maka penelitian ini bertujuan untuk:

1. Mengetahui dan mendeskripsikan isu desentralisasi yang berkembang di Timor-Leste;
2. Menganalisis kepentingan aktor lembaga kebijakan dalam menanggapi isu desentralisasi;
3. Menjelaskan berkembangnya isu desentralisasi menjadi agenda kebijakan; dan
4. Menjelaskan proses pembahasan agenda kebijakan desentralisasi menjadi Undang-Undang.

#### **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini termasuk jenis penelitian kualitatif dengan desain deskriptif, yang mengambil situs pada *Ministério da Administração Estatal* (MAE) atau Kementerian Administrasi Negara Timor-Leste. Data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah data primer yang diperoleh melalui hasil wawancara mendalam dengan *key informant* dan hasil observasi, serta telaah dokumen sebagai data sekundernya. Untuk menganalisis data dan informasi tersebut, penulis menggunakan model interaktif, menurut Miles and Huberman (2009), yang meliputi: reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan atau verifikasi [23].

#### **HASIL DAN PEMBAHASAN**

##### **1. Isu Desentralisasi Yang Berkembang di Timor-Leste**

Suatu kebijakan publik, apapun bentuknya, selalu bermula dari adanya isu yang memerlukan intervensi dari pemerintah. Nugroho (2003, h. 73) mengatakan bahwa, "dalam setiap kebijakan publik dimulai dari isu-isu publik yang dirasakan oleh masyarakat luas dimana perlu dilakukan tindakan kebijakan publik" [26]. Selanjutnya Nawawi (2009, h. 113) mengatakan bahwa, "suatu isu kebijakan (*policy issue*) lazimnya muncul karena, telah terjadi silang pendapat di antara para aktor mengenai arah tindakan yang telah atau akan di tempuh, atau pertentangan pandangan mengenai karakter permasalahan itu sendiri" [25].

Berkaitan dengan proses pembuatan kebijakan desentralisasi, isu-isu yang dikedepankan tentu saja tidak terlepas dari adanya kebutuhan administratif dan tuntutan politik [29/30]. Beberapa isu yang mungkin

relevan untuk dikemukakan terkait dengan kebutuhan dan tuntutan akan desentralisasi adalah pendapat Paddison (1983) yang dikutip oleh Domai (2011, h. 116) bahwa, [14]

"administrasi harus disebarluaskan menurut geografi untuk tujuan penguatan pelestarian hukum dan tatanan, registrasi lahan, pengadaan keuntungan bagi kas rakyat yang membutuhkan, dan untuk melakukan segudang aktivitas lain yang tidak bisa dijalankan dari Ibukota."

Berkaitan dengan itu, bahkan P. King (1982) dan Duehacek (1970) yang dikutip Smith (2012, h. 3) mengatakan, "negara-negara kecil pun memiliki jenis pemerintahan daerah dengan kadar otonomi tertentu." Pernyataan P. King dan Duehacek ini memiliki relevansi yang signifikan apabila dikaitkan dengan kebutuhan untuk melaksanakan desentralisasi dan membentuk Municipal di Timor-Leste [30].

Menurut data sensus penduduk tahun 2010, diperoleh informasi bahwa, mayoritas penduduknya merupakan masyarakat pedesaan atau *rural community*, yakni 70,45% dan 46% dari jumlah tersebut tergolong masyarakat yang tingkat ekonominya berada dibawah garis kemiskinan. Keadaan ini tentu saja merupakan tantangan tersendiri bagi pemerintah untuk menentukan mekanisme pelayanan yang lebih efektif untuk dapat mengurangi angka kemiskinan tersebut. Selain itu, menurut observasi penulis, tantangan lain yang turut menjadi perhatian pemerintah adalah keadaan geografik. Keadaan geografik Timor-Leste yang tersusun atas gunung, bukit dan lembah, menyebabkan persebaran penduduk menjadi tidak merata dan tidak jarang ditemui adanya komunitas-komunitas kecil yang berkelompok dalam lokalitas tertentu dengan karakteristiknya berbeda-beda.

Keadaan demikian di atas, secara umum merupakan tantangan tersendiri bagi pemerintah untuk menyediakan pelayanan publik yang dapat menjangkau masyarakat setempat secara memadai. Kenyataan tersebut, menurut perspektif kebutuhan administratif dan tuntutan politik, dapat menstimulasi adanya tuntutan masyarakat dan pemerintah setempat untuk melaksanakan desentralisasi. Pendapat demikian didukung oleh Smith (2012, h. 74) yang mengatakan bahwa, [30]

"tuntutan-tuntutan politik akan daya tanggap terhadap kebutuhan daerah tertentu dirasakan di semua tingkatan dalam hierarki teritorial. Pemerintah kota mungkin merasa

perlu secara administratif dan berguna secara politis untuk menciptakan institusi daerah sebagai pengakuan atas kebutuhan khusus dari lingkungan tertentu, terutama yang dengan tingkat depriasi sosial dan ekonomi yang tinggi.”

Pendapat tersebut di atas, bersumber pada suatu keyakinan bahwa, desentralisasi dapat mengakibatkan kesetaraan pembangunan kepada pemerintah daerah dan masyarakat setempat, baik secara ekonomi maupun politik. Dari sisi politik, Smith (1985) mengatakan, tujuan desentralisasi adalah untuk memperkuat pemerintah daerah, untuk meningkatkan keterampilan dan kemauan politik para penyelenggara pemerintah dan masyarakat, dan untuk mempertahankan integritas nasional [30]. Sedangkan dari sisi ekonomi, Cheema & Rondinelli (1983) menegaskan bahwa, desentralisasi dapat meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam penyediaan *public good and services*, serta untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pembangunan ekonomi di daerah [13].

Meskipun demikian, tujuan-tujuan tersebut belum dapat diwujudkan secara nyata dalam mekanisme penyelenggaran pemerintahan di Timor-Leste. Hasil penelitian membuktikan secara empiris bahwa, semenjak isu desentralisasi digulirkan (tahun 2003) hingga saat ini, penyelenggaraan pemerintahan masih dilakukan secara terpusat (sentralistik). Akibatnya adalah masih terdapatnya ketimpangan dalam penyediaan layanan publik yang kesemuanya terakumulasi menjadi kurangnya *self of belonging* dan *self of responsibility* masyarakat atas pembangunan yang diselenggarakan--selama ini--di lingkungannya.

Kenyataan tersebut di atas, dalam perspektif Smith (1983) diinterpretasikan bahwa, dari sisi kebutuhan administratif, pemerintah memiliki suatu keinginan politik yang baik (*political will*) untuk melaksanakan desentralisasi, sebagai bentuk manifestasi akan diwujudkannya perintah kontitusi RDTL, yaitu untuk mendekatkan pemerintah kepada masyarakat sehingga masyarakat dapat berpartisipasi secara lebih baik terhadap proses penyelenggaraan pemerintah [30]. Adanya keinginan politik pemerintah untuk desentralisasi ini dapat dilihat dari sisi mengalirnya isu tersebut. Hal ini dikarenakan, pada umumnya di negara-negara sedang berkembang, apa lagi bagi sebuah negara baru seperti Timor-Leste, memang pemerintah harus lebih aktif untuk mengembangkan isu-isu,

termasuk desentralisasi. Abidin (2012, h. 101) mengatakan, salah satu kemungkinan pilihan pemerintah terhadap sebuah isu adalah [3]:

“bertindak aktif jika masyarakat kurang matang, isunya penting, informasi cukup tersedia, sedangkan penerimaan masyarakat tidak penting. Artinya, dalam masyarakat tidak ada konflik kepentingan yang menonjol.”

Berdasarkan pada perspektif Abidin tersebut, maka pemerintah telah menempatkan isu desentralisasi ini sebagai sesuatu yang penting, dan masyarakat menganggapnya sebagai sesuatu yang baik tanpa ada suatu kepentingan apapun. Meskipun demikian, seiring dengan berjalannya waktu, masyarakat mulai sadar akan persoalan pembangunan yang dihadapinya sendiri dan hal ini telah menjadi diskursus panjang yang seharusnya memang dapat disigapi melalui kebijakan publik. Keadaan demikian ini yang, dalam perspektif Smith (1985), disebut sebagai tuntutan politik. Tuntutan politik ini muncul karena adanya kesenjangan dan/atau ketimpangan dalam penyediaan layanan publik yang dirasakan oleh masyarakat setempat, sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya.

Mengamati keadaan demikian di atas, maka sebagian elit politik (partai politik tertentu) justru telah memanfaatkannya secara baik isu-isu tentang desentralisasi ini untuk dijadikan bahasa politik yang hangat dalam kampanye politiknya, sebagai upaya untuk memenangkan pemilihan umum (pemilu). Dukungan masyarakat atas partai politik tertentu, yang menawarkan gagasan-gagasan desentralisasi ini, merupakan indikasi bahwa, ada keinginan yang kuat dari masyarakat terhadap pelaksanaan desentralisasi.

Keadaan di atas, patut terjadi dalam sistem ketatanegaraannya yang menganut prinsip demokrasi, seperti Timor-Leste [1]. Pada alasan ini, maka kebijakan publik dipahami sebagai tindakan (politik) apa pun yang diambil oleh pemerintah pada semua level dalam menyikapi sesuatu permasalahan yang terjadi dalam konteks atau lingkungan sistem politiknya [1]. Dengan demikian maka perilaku kebijakan (*policy behavior*) akan mencakup pula kegagalan yang tidak disengaja, dan keputusan yang disengaja untuk tidak berbuat sesuatu apapun [1]. Dalam perspektif ini, pemerintah telah dengan sengaja melakukan berbagai cara untuk mengalihkan perhatian masyarakat, yaitu diantranya, melaksanakan *decentralize development program* (PDD). PDD merupakan paket pembangunan yang dipercayakan implementasinya kepada

pemerintahan *District*, sebagai suatu mekanisme untuk mempersiapkan kemampuan *District* sebelum memasuki era desentralisasi nantinya.

Melihat realitas di atas, dan dengan mengacu pada pendapat Bachrach & Baratz (1962); Heclo (1972), Abdul Wahab (2005, h. 32) menerangkan bahwa, [1]

"semisal, tindakan-tindakan tertentu yang dilakukan (baik secara sadar atau tidak), untuk menciptakan rintangan-rintangan (*constraints*) tertentu agar publik atau masyarakat tidak dapat menyikapi secara kritis terhadap kebijakan pemerintah."

Lebih lanjut Hogwood dan Gunn (1986) mengatakan, agar suatu kebijakan dapat disebut sebagai kebijakan publik, maka [dalam] derajat tertentu ia haruslah diciptakan, dipikirkan atau setidaknya, diproses melalui prosedur-prosedur tertentu dan dibawah pengaruh atau kontrol pemerintah [17].

Berdasarkan pada beberapa perspektif yang dikemukakan di atas, nampaknya para ilmuwan tersebut telah menjustifikasi bahwa, pemerintah telah berhasil dengan baik mengisukan desentralisasi untuk dijadikan sebuah kebijakan publik.

Berdasarkan pemandangan demikian, maka dapat dirumuskan suatu pemahaman bahwa, dalam masyarakat yang masih belum matang memerlukan inisiatif yang aktif dari pemerintah untuk meluncurkan isu-isu yang relevan dan penting guna memperoleh respon tertentu dari publik dalam upaya pembuatan kebijakan publik. Dalam perspektif ini, jika isu tersebut telah mendapatkan perhatian publik, maka sepantasnya pemerintah harus lebih aktif lagi untuk memprosesnya melalui prosedur-prosedur tertentu yang diberlakukan, sebagai tindak lanjutnya, yakni melalui penetapan kebijakan publik.

Dalam konteks tersebut di atas, dalam kondisi yang normal, dikatakan oleh Nawawi (2009) bahwa, memang secara implisit disyaratkan bahwa isu dapat menjadi kebijakan publik praktis harus "menembus" pelbagai pintu akses kekuasaan berupa saluran-saluran tertentu (birokrasi dan politik) baik yang formal maupun yang informal, yang sekiranya tersedia dalam sistem politik [25]. Pendapat ini (dalam perspektif Nawawi) dikarenakan adanya modus kepentingan yang berbeda dari aktor-aktor yang telibat dalam proses kebijakan publik, sehingga akan menimbulkan semacam "arena" atau ajang pertarungan kepentingan politik, baik yang terselubung maupun terang-terangan.

## **2. Kepentingan Aktor Lembaga Kebijakan terhadap Isu Desentralisasi yang Berkembang**

Keterlibatan aktor atau pemeran serta dalam proses kebijakan publik sangatlah penting karena sebagai penentu isi kebijakan dan memberi warna dinamika dalam setiap tahapan proses kebijakan. Menurut Lindblom (1980) yang dikutip oleh Agustino (2008) bahwa, aktor pembuat kebijakan dalam sistem pemerintahan demokratis, merupakan interaksi antara dua aktor besar, yakni *Inside Government Actors* (IGA) dan *Outside Government Actors* (OGA) [4]. Menurut perspektif ini, maka yang termasuk dalam IGA disini adalah lembaga pemerintah (dalam arti eksekutif), sedangkan yang termasuk dalam OGA adalah lembaga *Parlamento Nacional* (PN) sebagai legislatif. Kedua aktor ini dalam konteks proses kebijakan publik di Timor-Leste memiliki peranan yang sangat penting, mulai dari sesuatu masalah masih menjadi isu, kemudian menjadi agenda hingga proses pengambilan keputusan; namun demikian, untuk kebijakan publik yang berbentuk Undang-undang (*Lei*) baru dikatakan sah apabila telah mendapatkan persetujuan dari PN (pasal 95 Konstitusi RDTL) untuk kemudian diumumkan pengesahannya (*promulgação*) oleh Presiden Republik (pasal 85 Konstitusi RDTL).

Masing-masing aktor tersebut di atas tentu memiliki kepentingan sendiri-sendiri yang mungkin tidak sama, termasuk dalam menanggapi isu desentralisasi. Adam Smith (1776) dalam bukunya *The Wealth of Nations* yang dikutip oleh Fredericson, et.al. (2012, h. 192) mengatakan [15],

*"insight was that people acting in pursuit of their own self-interest could, through the mechanism of the 'invisible hand', produce collective benefits that profited all society."*

Selanjutnya Abdul Wahab (1999, h. 97) mengatakan bahwa, "faktor motivasi (termasuk motivasi politik) dari aktor tertentu sangat akan menentukan seberapa besar nilai *trade off* (harga yang harus dibayar) oleh aktor yang lain bagi dukungan politik yang diberikan" [1].

Secara empirik, penelitian ini menemukan bahwa, desentralisasi telah menjadi komitmen bagi negara baru ini untuk dilaksanakan dalam sistem pemerintahannya, yang tentu saja merupakan tanggung jawab pemerintah untuk mengamanahkan perintah konstitusi RDTL. Wujud dari komitmen pemerintah ini dapat dilihat pada dinamika isu desentralisasi yang berkembang sejak periode kabinet pemerintahan konstitusional I (2002-2006) hingga kabinet pemerintahan konstitusional IV (2007-2012), yang masing-masing dimotori oleh dua partai besar

yang berbeda, yakni partai Fretelin (yang memimpin pemerintahan I-III) dan partai CNRT dengan aliansinya pada pemerintahan konstitusional IV.

Komitmen terhadap desentralisasi telah pula diterjemahkan ke dalam beberapa tujuan berikut: a) untuk membangun hubungan pemerintah dengan masyarakat sehingga pembangunan dapat berjalan lebih baik; b) memindahkan pelayanan yang lebih dekat dengan masyarakat; dan c) membentuk pemerintah daerah yang kuat, transparan, dan memotivasi partisipasi aktif dari semua masyarakat. Formulasi tujuan demikian, diinterpretasikan, mangandung nilai-nilai demokrasi, partisipasi, equitas, transparansi dan akuntabilitas.

Meski demikian, tujuan yang telah dirumuskan tersebut nampaknya tidak dengan mudah dapat dilaksanakan. Dalam usahanya untuk membentuk kebijakan publik, yang dapat dijadikan sebagai acuan atau pedoman, dalam rangka untuk merealisasikan amanat Konstitusi tersebut, masih ditemukan adanya perbedaan-perbedaan pandangan dari aktor-aktor politik yang berkuasa dalam pemerintahan, baik dalam lembaga eksekutif maupun dalam lembaga legislatif. Ada kecenderungan bahwa, perbedaan-perbedaan tersebut lebih disebabkan oleh adanya faktor motivasi yang didasarkan pada keyakinan dari masing-masing aktor dalam memandang suatu persoalan, yang dianggap baik dan benar [1]. Dalam konteks demikian, konsep "*invisible hand*" (menurut perspektif Adam Smith, 1776) patut dipersoalkan. Bahwa, ada motivasi-motivasi tertentu yang masih tersembunyi (*hidden motive*) yang patut dikemukakan [1].

Perbedaan pandangan mengenai desentralisasi ini sesungguhnya bermula dari adanya perbedaan persepsi atas penentuan pilihan opsi yang direkomendasikan oleh *Grupo Trabalho Técnico Inter-ministerial* (GTTIM) atau kelompok kerja teknis inter-kementerian pada tahun 2003, tentang sistem pemerintahan daerah, terutama yang terkait dengan pembentukan daerah dan otonomi daerah. Perbedaan tersebut berkisar pada, apakah struktur pemerintahan daerah yang akan dibentuk nanti akan menganut pola minimal dan/atau pola maksimal, atau dalam istilah Muluk (2009, h. 61) dikenal dengan "efektivitas struktur" dan/atau "efisiensi struktur" [24]. Muluk, lebih lanjut menjelaskan bahwa, jika kadar efisiensi strukturalnya tinggi maka kadar demokrasi lokalnya rendah. Demikian pula, jika kadar efisiensi strukturalnya rendah maka kadar demokrasi lokal tinggi [24].

Pada masa kabinet pemerintahan konstitusional ketiga, yang dikendalikan oleh partai Fretelin, lebih memilih opsi ketiga untuk meletakkan struktur pemerintahan daerah pada tingkat kecamatan, sebanyak 31-35 Municipal dan membentuk beberapa struktur pemerintahan propinsi atau region. Preferensi ini dapat dipahami sebagai pilihan yang mengarah pada pembentukan pemerintah daerah yang menganut pola maksimal atau efektivitas struktur (dilihat dari perspektif demokrasi). Pilihan ini telah pula diikuti dengan upaya percontohan (*pilot*) tentang sistem pemerintahan lokal melalui mekanisme LDP serta beberapa upaya sosialisasi. Namun demikian, pilihan ini yang ideal (menurut perspektif pemerintahan Fretelin) ini nampaknya tidak bisa dilanjutkan seiring dengan berakhirnya masa bakti pemerintahan. Kemudian setelah pergantian kabinet pemerintahan, pada kabinet pemerintahan konstitusional keempat—yang diusung dari partai-partai koalisi yang diprakarsai oleh partai CNRT—justru preferensinya lebih mengarah kepada pembentukan struktur pemerintah daerah dengan pola minimal, yaitu untuk mentransformasikan 13 *Distrito* yang ada saat ini menjadi daerah otonom tanpa membentuk struktur pemerintah di atasnya.

Fenomena-fenomena demikian di atas, kemudian diasumsikan telah menyebabkan dinamika interaksi aktor dalam lembaga PN, sebagai arena pertarungan kepentingan. Hal ini dimungkinkan karena, pada hakekatnya, Partai Fretelin, yang pada masa sebelumnya adalah partai pemerintah, kembali memposisikan diri di lembaga PN sebagai oposisi parlemen pada periode legislasi kedua (2007-2012). Beberapa argumen yang dimunculkan, terutama oleh partai oposisi PN, adalah bahwa, "*Distrito* belum siap dalam hal sumber daya manusia, baik secara kuantitas maupun kualitasnya." Pernyataan inilah yang kemudian menjadi salah satu alasan bagi PN untuk menunda pembahasannya.

Perbedaan kepentingan tersebut, nampaknya tidak saja terjadi pada pilihan opsi yang ditawarkan oleh GTTIM tadi, namun dalam pemerintah (eksekutif) sendiri masih terdapat beberapa kementerian yang menyampaikan keengganannya untuk menyerahkan sebagian urusannya kepada daerah. Keengganannya beberapa kementerian ini, tidak terlepas dari motivasi politik, yang dalam perspektif Abdul Wahab (1999), merupakan *bargaining position* atas nilai *trade off* (harga yang harus dibayar) untuk memberikan dukungannya. Pendapat ini dimungkinkan melalui pernyataan seorang

informan yang mengatakan, "jika saya berikan ini lalu saya harus dengan apa atau melakukan apa?" Dinamika demikian ini yang kemudian diasumsikan akan memaknai pergulatan kepentingan dalam arena PN untuk membuat keputusan [1]. Hal ini, menurut teori mobilisasi sumber daya sosial, dijelaskan oleh Abdul Wahab (1999, h. 101) bahwa, "setiap aktor akan berupaya keras memaksimasi peluang mereka untuk mempengaruhi proses pembuatan kebijakan publik dengan cara memobilisasi sumber daya tersebut" [1].

Dalam perspektif teori mobilisasi sumber daya sosial tersebut, kemudian Renn (1992) membacanya bahwa, ada indikasi penggunaan sumber-sumber daya sosial oleh masing-masing aktor, baik pemerintah maupun PN, untuk mencapai motivasinya. Sumber-sumber yang dibaca oleh Renn (1992) dari hasil penelitian ini lebih mengarah pada penggunaan sumber-sumber kekuasaan.

Kekuasaan, dalam perspektif Renn dioperasikan lewat sarana utama kewenangan untuk mencapai kepatuhan atas kesepakatan kolektif yang telah dicapai. Pemandangan ini lebih relevan diaktualisasikan pada kepentingan pemerintah (eksekutif), karena meskipun masih ada sebagian kementerian yang masih belum bersedia untuk menyerahkan urusannya kepada daerah namun, keputusan kolektif yang diputuskan melalui dewan menteri telah mengharuskan perlunya kepatuhan, meskipun bertentangan dengan keyakinannya. Sedangkan dalam badan legislatif, kekuasaan dioperasikan melalui mayoritas kekuasaan parlementer yang mengusung pembentukan pemerintah. Hal ini dapat berarti bahwa, kekuasaan tertinggi sesungguhnya terletak pada kesepakatan awal atau keputusan kolektif sebagai pemaka perlunya kepatuhan, meskipun boleh jadi bertentangan dengan keyakinannya.

Jika demikian fenomena yang dijelaskan oleh Renn tersebut maka, Anderson (1975; 1979) yang dikutip oleh Islamy (2009) dan Winarno (2012), telah memposisikan kepentingan aktor-aktor lembaga kebijakan tersebut, baik pemerintah maupun PN, pada nilai-nilai organisasi (*organization values*) dan nilai-nilai politik (*politics values*). Nilai-nilai organisasi menurut perspektif Anderson, dapat dijelaskan bahwa pemerintah telah memaksakan pelaksanaan desentralisasi kepada struktur pemerintahan dibawahnya untuk menerima dan melaksanakannya, demi untuk mencapai kepentingan politiknya dalam rangka untuk mempertahankan kekuasaan dan hak-hak

istimewanya. Sedangkan nilai-nilai politik—masih menurut perspektif Anderson—bahwa, pembuatan keputusan (*decision making*) tersebut lebih didasarkan pada keuntungan politik untuk memperluas pengaruh-pengaruh politik atau untuk mencapai tujuan dan kepentingan dari partai politik atau tujuan dari kelompok kepentingan yang bersangkutan.

### 3. Isu Desentralisasi Berkembang menjadi Agenda Kebijakan

Suatu masalah atau isu akan masuk menjadi agenda kebijakan, bila hal ini telah mendapatkan perhatian yang seksama dari pembuat kebijakan (*policy maker*), karena nyatanya, menurut Laster & Stewart (2000) bahwa, tidak semua masalah akan masuk menjadi agenda kebijakan. Agenda kebijakan menurut Birkland (2007) yang dikutip oleh Fisher, Milner & Sidney (2007, h. 63) didefinisikan sebagai, "*the process by which problems and alternative solutions gain or lose public and elite attention.*" Untuk mendapatkan perhatian publik ini, Nawawi (2009, h. 1) mengatakan perlunya tiga kegiatan yang harus dilakukan dalam penyusunan agenda kebijakan, yakni:

"(1) membangun persepsi di kalangan *stakeholders* bahwa sebuah fenomena benar-benar dianggap sebagai masalah; (2) membuat batasan masalah; dan (3) memobilisasi dukungan agar masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah." [16]

Melalui penelitian ini ditemukan bahwa, pemerintah telah melakukan beberapa kegiatan yang sekiranya dapat mendukung pembentukan agenda desentralisasi, mulai dari 1) melaksanakan *local development program* (PDL); 2) sosialisasi kepada masyarakat dan para politisi di tingkat lokal; dan 3) melakukan workshop nasional dikalangan pemerintah untuk memastikan kesiapan pemerintah untuk desentralisasi.

Temuan di atas dapat dikelompokkan ke dalam dua perspektif pembentukan agenda, yaitu: *pertama*, adalah untuk membentuk *systemic agenda* (agenda sistemik); dan *kedua*, adalah untuk membentuk *institutional agenda* (agenda institusional atau agenda pemerintah).

*Systemic agenda* didefinisikan oleh Cobb & Elder (1972) yang dikutip Abidin (2012, h. 99) bahwa, "isu yang secara umum mendapat perhatian dari masyarakat dan kalangan politisi dan berada dalam yuridiksi pemerintahan." Agar suatu masalah dapat masuk menjadi agenda sistemik, Cobb dan Elder (1972) yang dikutip oleh Agustino (2008, h. 106) mengatakan, setidak-

tidaknya isu tersebut telah memenuhi tiga persyaratan, yakni:

"pertama, isu itu memperoleh perhatian yang luas atau setidak-tidaknya dapat menimbulkan kesadaran publik; kedua, adanya persepsi dan pandangan publik yang luas bahwa beberapa tindakan perlu dilakukan untuk memecahkan masalah tersebut; dan ketiga, terakhir, adanya persepsi yang sama dari masyarakat bahwa masalah itu adalah merupakan suatu kewajiban dan tanggung jawab yang sah pemerintah untuk menyelesaikan/mengatasinya." [4]

Berdasarkan temuan penelitian ini, yang jika didiskusikan dengan pendapat Cobb & Elder tersebut, maka berikut ini dikemukakan beberapa kesimpulan, bahwa: *pertama*, kegiatan sosialisasi merupakan suatu upaya yang dilakukan untuk menyebarkan isu secara luas kepada seluruh *stakeholder*, termasuk masyarakat dan politisi lokal, sehingga dapat menimbulkan tanggapan atau diskusi-diskusi umum dalam kalangannya. Melalui kegiatan ini melahirkan suatu pendapat bahwa, masyarakat dan pemerintah, bersama-sama, telah sepakat untuk melaksanakan desentralisasi dan pembentukan Municipal. *Kedua*, pengalaman pelaksanaan PDL, yang tadinya dimaksudkan sebagai sebuah *pilot program* terhadap sistem kepemerintahan lokal, nampaknya juga telah menimbulkan diskusi-diskusi umum dalam kalangan masyarakat dan pemerintah. Kegiatan-kegiatan ini dapat dipahami bahwa, pemerintah telah berhasil membentuk opini publik, yang dapat berarti bahwa isu desentralisasi telah menjadi agenda sistemik.

Sedangkan workshop nasional, yang pesertanya hanya dalam kalangan pemerintah, dimaksudkan sebagai sarana konsultasi untuk memastikan komitmen dari pemerintah, sebelum agenda sistemik tadi berubah menjadi agenda institusional, yang akan diputuskan kemudian melalui *Concelho de Ministro* (Dewan Menteri). Cobb & Elder (1972) yang dikutip Abidin (2012, h. 99) mengatakan, *institutional agenda* adalah: "isu yang secara resmi menjadi perhatian serius dari penguasa." [25]. Terkait dengan pendapat Cobb & Elder ini, secara empiris, harus diputuskan melalui Dewan Menteri, maka agenda desentralisasi ini telah berhasil pula--dengan mudah--menjadi agenda institusional; karena memang isu desentralisasi ini lebih bersifat *top-down*.

Setelah isu tersebut masuk menjadi agenda pemerintah, maka langkah selanjutnya adalah perumusan kebijakan. Pada tahap perumusan kebijakan pemerintah, kembali melalui GTTIM,

telah menghasilkan tiga paket desain RUU tentang desentralisasi, yang kesemuanya telah disetujui oleh Dewan Menteri dan telah pula diajukan kepada PN, sebagai bentuk proposal RUU, untuk diagendakan pembahasannya lalu disetujui dan kemudian disahkan menjadi Undang-undang. Dalam konteks ini, mengingat pembuatan kebijakan dalam bentuk UU merupakan kegiatan yang melibatkan dua institusi yang berbeda, dalam hal ini pemerintah dan PN, maka tentunya agenda pemerintah harus pula mendapat perhatian atau memiliki persepsi yang sama dari kedua institusi tersebut. Dalam perspektif ini, Cobb & Elder (1972) yang dikutip oleh Nawawi (2009, h. 110) menyarankannya sebagai berikut:

- 1) Kelompok berusaha untuk memelihara dirinya sendiri dalam suatu negara dengan keseimbangan yang wajar, dan bila sesuatu yang mengancam kondisi ini, mereka akan bereaksi.
- 2) Kepemimpinan politik, apakah yang melatarbelakangi pertimbangan mendapatkan keuntungan politis atau perhatiannya memang untuk kepentingan publik atau keduanya sangat mungkin dan dapat mempengaruhi perubahan isu-isu menjadi agenda kebijakan.
- 3) Konsekuensi beberapa kritis atau kejadian yang besar atau luar biasa.
- 4) Kegiatan semacam pemrosesan, demonstrasi, serta perubahan menjadi perhatian dalam agenda politik nasional yang utama.
- 5) Masalah atau isu-isu di tingkat masyarakat yang diliput oleh media masa secara besar-besaran sehingga dapat mempengaruhi opini publik yang mampu mendorong perubahan ke arah terbentuknya agenda kebijakan di level pemerintah. [25]

Berdasarkan pada penjelasan Cobb & Elder tersebut, ditemukan bahwa, lobi-lobi yang dilakukan oleh MAE terhadap PN sifatnya memang masih terbatas pada Komisi A PN yang menangani bidang, salah satunya adalah, *poder local* (kewenangan lokal). Konsekuensinya adalah bahwa meskipun agenda ini telah berhasil menjadi agenda di PN, nampaknya kesiapan SDM dan kesiapan sumber daya lain justru menjadi persoalan yang perlu disigapi melalui proses pembahasan agenda menjadi UU. Menghadapi kondisi demikian, memerlukan keterlibatan pihak-pihak luar (kepentingan aktor tidak resmi) untuk memperjuangkan isu ini dapat membawa suatu keputusan kebijakan.

Dalam konteks ini, Frank Fischer dan John Forester (1993) yang dikutip oleh Hajar dan Wagenar (2003) yang ditulis dalam Nugroho

(2011, h. 361) menyampaikan suatu ungkapan bahwa,

*".... and solid work in planning theory demonstrated how planners concrete situations of conflict relied on interactive and deliberative and giving reasons, exploring the implication of various value positions, and developing joint responsibility in concrete situations."* [26].

Ungkapan ini mengingatkan kepada pemerintah bahwa, jika agenda ini betul-betul dikehendaki bersama antara pemerintah dan masyarakat, maka saran yang dikemukakan oleh Cobb & Elder tadi dapat dimanfaatkan sebagai kekuatan sumber daya untuk memperjuangkan agenda ini, karena hal ini seharusnya sudah menjadi tanggung jawab bersama.

Berdasarkan pada analisis di atas maka dapat dirumuskan suatu pemahaman bahwa, untuk merubah agenda sistemik menjadi agenda institusional yang melibatkan dua institusi yang berbeda, memerlukan kesamaan persepsi. Untuk menyamakan persepsi ini membutuhkan negosiasi melalui komunikasi yang harus dibangun secara serius dan terus menerus sehingga isu (desentralisasi) yang sedang diperjuangkan dapat memperoleh respon atau dukungan, tidak saja untuk menjadi agenda kebijakan tetapi juga untuk pembuatan keputusan.

#### **4. Proses Pembahasan Agenda Kebijakan Desentralisasi menjadi Undang-undang**

Sebagaimana telah dijelaskan bahwa, suatu Undang-undang (UU) baru dikatakan sah bila telah disetujui dan disahkan oleh legislatif. Dalam konteks pembuatan kebijakan publik di Timor-Leste, suatu proses legislasi yang berbentuk UU, harus mendapatkan persetujuan dari legislatif (*Parlamento Nacional* atau Parlemen Nasional, selanjutnya disingkat PN) kemudian akan diumumkan pengesahannya atau dilegalisasi oleh Presiden Republik (PR). Pada tahapan pembahasan agenda sebelum mencapai suatu keputusan tertentu, banyak faktor yang menyelimuti proses tersebut. Hal ini sesuai dengan pendapat Winarno (2012, h. 136) bahwa, "... banyak faktor yang berpengaruh terhadap para pembuat keputusan, seperti misalnya tekanan-tekanan politik dan sosial, kondisi-kondisi ekonomi, persyaratan-persyaratan prosedural, komitmen-komitmen sebelumnya, waktu yang sempit, dan sebagainya." [33]

Sejalan dengan Winarno, Nigro & Nigro (1980) yang dikutip oleh Islamy (2009, h. 25-26) mengatakan faktor-faktor yang mempengaruhi

pembuatan keputusan/kebijakan, yaitu "(a) adanya pengaruh tekanan-tekanan dari luar; (b) adanya pengaruh kebiasaan lama (konsevatisme); (c) adanya pengaruh sifat-sifat pribadi; (d) adanya pengaruh dari kelompok luar; (e) adanya pengaruh keadaan masa lalu." [18]. Di sisi lain Gerald E. Caiden (1971) yang dikutip oleh Islamy (2009, h. 27) menyebutkan beberapa faktor yang menyebabkan sulitnya membuat keputusan, yaitu: "sulitnya memperoleh informasi yang cukup, bukti-bukti sulit disimpulkan; adanya pelbagai macam kepentingan yang berbeda mempengaruhi pilihan tindakan yang berbeda-beda pula; dampak kebijakan sulit dikenali; umpan balik keputusan bersifat sporadis; proses perumusan kebijakan tidak dimengerti dengan benar-benar, dan sebagainya." [18].

Penelitian ini menemukan bahwa, meskipun secara empiris, telah ada aturan formal—berupa *regimento parlamento nacional* (Peraturan PN) tentang proses legislasi umum—yang dapat dijadikan sebagai acuan dalam pembuatan keputusan, namun hal ini masih dapat dipengaruhi oleh pengaruh dari kelompok atau aktor luar (Nigro & Nigro, 1980), sebagai akibat dari apa yang disebut oleh Abdul Wahab (1999) dengan "pengaruh distribusi kewenangan." [1].

Pengaruh kelompok luar dalam perspektif Nigro & Nigro di atas dapat dipahami sebagai kelompok atau individu yang berada di luar PN (legislatif), tetapi memiliki kewenangan tertentu yang dapat mempengaruhi pembuatan keputusan, seperti, misalnya Presiden Republik (PR). Secara normatif, keterlibatan PR dalam konteks pembuatan kebijakan publik dapat dilihat dari dua dimensi.

*Pertama*, bahwa PR dapat dikategorikan sebagai kelompok aktor dari luar PN, karena menurut Konstitusi RDTL dalam pasal-pasal 85 huruf (c), 88 ayat (1) dan pasal 114 *regimento parlamento nacional*, PR baru dapat menunjukkan intervensinya, yaitu untuk memveto atau mengumumkan pengesahan (*promulga*) sebuah produk hukum yang telah disetujui dan ditandatangani oleh Ketua PN, dalam waktu 30 hari terhitung sejak tanggal diterimanya.

*Kedua*, karena sistem politik yang dianut oleh negara baru ini berdasarkan pada prinsip pembagian kekuasaan (*distribution of power*) maka PR memiliki kewenangan atau kompetensi atas lembaga-lembaga negara lainnya, termasuk lembaga PN. Kompetensi PR atas PN diatur dalam pasal 86 huruf (d) bahwa,

*"rekere konvokasaun extraordinária ba Parlamentu Nasional, kuandu razaun todan*

*kona-ba interese nasional justifika.”* [meminta pertemuan luar biasa kepada Parlemen Nasional, jika terdapat alasan-alasan tertentu yang dianggap mengancam/memberatkan kepentingan nasional].

Berdasarkan pada alasan normatif tersebut di atas, maka dalam proses pembuatan keputusan atas kedua RUU lainnya—yakni, RUU tentang pemerintah daerah dan RUU pemilihan umum kota—yang masih hangat didiskusikan di PN, harus diintervensi oleh PR dengan menggunakan kewenangannya yang diatur dalam pasal 86 huruf (d) di atas. Dalam konteks ini bahwa, PR telah mengundang seluruh ketua komisi dan fraksi PN serta pemerintah untuk mendengarkan pendapat-pendapat mereka, dan hasilnya adalah mengumumkan penundaan pembahasan atas kedua RUU yang masih didiskusikan tersebut. Beberapa alasan yang dikemukakan serta solusinya dapat diringkas seperti, “kita belum siap dari segi SDM dan fasilitas infrastruktur, baik dalam jumlah maupun kualitasnya, sehingga disarankan agar terlebih dahulu dilakukan persiapan-persiapan yang lebih matang.”

Jika penjelasan di atas ditarik sedikit kebelakang, maka intervensi PR ini lebih disebabkan oleh karena adanya perbedaan orientasi aktor yang cukup mewarnai proses pembuatan keputusan, terutama oleh kepentingan aktor dalam PN dan di dalam pemerintah sendiri, yang kesemuanya berpegang teguh ada nilai-nilai (Anderson, 1979) maupun sumber-sumber daya sosial (Renn, 1972) sebagaimana yang telah pernah dijelaskan sebelumnya. Pergulatan kepentingan aktor dalam pembuatan keputusan inilah yang kemudian—meminjam Nigro & Nigro (1980) dalam perspektif Islamy (2009, h. 26) bahwa—“pihak-pihak yang bertikai kurang menaruh respek pada upaya penyelesaian oleh orang dalam, tetapi keputusan-keputusan yang diambil oleh pihak-pihak yang dianggap dari luar dapat memuaskan mereka.” [18].

Kenyataan dari intervensi PR tersebut di atas telah berimplikasi pada penundaan pembahasan kedua RUU di PN hingga batas waktu yang tidak ditentukan dan akhirnya harus mengalami selang waktu (*caduca*). Hal ini sesuai dengan pasal 95 Konstitusi RDTL bahwa,

*“as proposta de lei caducam com a demição do Governo”* [proposal UU yang diajukan kepada PN dianggap kadaluarsa, tatkala periode masa bakti suatu kabinet pemerintahan berakhir.

## KESIMPULAN DAN SARAN

### Kesimpulan

Berdasarkan pada hasil pembahasan di atas, maka beberapa kesimpulan dapat dikemukakan sebagai berikut:

1. Isu merupakan kesadaran dari pengambil keputusan akan adanya suatu persoalan yang perlu diselesaikan melalui bentuk kebijakan publik. Isu tentang desentralisasi di Timor-Leste telah dikomunikasikan secara *top-down*, dari pemerintah kepada masyarakat sebagai upaya untuk mengamanahkan amanat konstitusi RDTL. Hal ini berarti bahwa pemerintah memiliki *political will* untuk lebih mendekatkan pemerintah kepada rakyat/masyarakatnya, dan agar masyarakat dapat berpartisipasi lebih baik dalam proses pembuatan keputusan. Namun demikian, seiring dengan berjalannya waktu, nampaknya isu tersebut telah berubah menjadi sebuah tuntutan, dari masyarakat kepada pemerintah, karena kesadaran masyarakat dan pemerintah setempat akan adanya permasalahan dalam pelayanan publik yang disediakan oleh pemerintah. Kenyataan ini berimplikasi pada kurangnya partisipasi masyarakat atas pembangunan yang diselenggarakan di wilayahnya, karena ketidaksesuaian antara harapan dan/atau kebutuhan masyarakat dengan bentuk pembangunan yang diselenggarakan. Keadaan yang demikian inilah yang telah mendorong masyarakat dan pemerintah setempat untuk menuntut perlu segera dilaksanakan desentralisasi sesuai dengan amanat konstitusi RDTL;
2. Para aktor lembaga kebijakan belum memiliki orientasi yang sama terhadap isu-isu desentralisasi, meskipun hal ini telah menjadi pilihan untuk dilaksanakan dalam sistem pemerintahannya. Kenyataan ini semata-mata lebih disebabkan karena perbedaan orientasi dari masing-masing aktor yang berlandaskan pada nilai-nilai organisasi dan nilai-nilai politik yang kesemuanya bermuara pada upaya untuk mempertahankan dan/atau memperebutkan kekuasaan politik tertentu dalam tubuh pemerintahan;
3. Berkembangnya isu desentralisasi menjadi agenda kebijakan telah dilakukan dengan menggunakan cara-cara sosialisasi informasi tentang desentralisasi kepada masyarakat, kampanye tentang pengalaman pelaksanaan *local development program*, dan konsultasi dengan seluruh kementerian pusat untuk memastikan kesiapannya dalam rangka

- desentralisasi. Cara-cara ini diambil sebagai upaya untuk membangun persepsi serta untuk menggalang dukungan dari para pemangku kepentingan (*stakeholders*), termasuk masyarakat, untuk tujuan menyusun agenda kebijakan, baik agenda sistemik maupun agenda institusional;
4. Pembahasan tentang agenda kebijakan desentralisasi di *Parlamento Nacional* lebih didominasi oleh pergulatan kepentingan aktor dari partai oposisi dengan partai pemerintah sehingga hal ini tidak mencapai suatu kesepakatan dalam penetapan kebijakan. Kondisi ini telah mendorong Presiden Republik RDTL--sebagai kepala negara--dengan hak-hak konstitusionalnya mengintervensi pembahasan agenda desentralisasi ini setelah sebelumnya mendengar pendapat dari pemerintah dan para ketua fraksi dan komisi PN. Intervensi PR ini telah berimplikasi pada penundaan pembahasannya untuk waktu yang tidak ditentukan. Alhasil, RUU yang seharusnya telah menjadi agenda dalam pembahasan PN harus mengalami kadaluarsa (*caduca*) seiring dengan berakhirnya masa bakti kabinet pemerintahan konstitusional keempat.
- Saran**
1. Pemerintah perlu segera memberikan respon terhadap isu yang berkembang dengan menetapkan kebijakan tentang desentralisasi (undang-undang), yang disusul dengan pembentukan lembaga demokrasi lokal, baik eksekutif maupun legislatif daerah, yang berpegang pada prinsip demokrasi dari, oleh dan untuk rakyat. Bahwa melalui desentralisasi, masyarakat setempat [*distrito*] dapat menentukan sendiri pemimpin lokal yang dapat merepresentasikan kepentingannya dalam setiap aspek pelayanan publik di daerah setempat.  
Usaha untuk membentuk lembaga demokrasi lokal atau pemerintah daerah ini dapat dilakukan secara bertahap, yang tentu saja disesuaikan dengan kemampuan *distrito*, baik sumber daya manusia maupun sumber daya lainnya, yang telah teridentifikasi sebelumnya.
  2. Untuk merealisasikan hal-hal tersebut di atas, pemerintah perlu mengambil suatu inisiatif untuk membentuk suatu komite yang merepresentasikan seluruh aktor yang berkepentingan (*stakeholder*), baik resmi maupun tidak resmi, dalam rangka untuk menyusun suatu rancangan bangun, *grand design*, tentang desentralisasi. Komite tersebut bekerja untuk mengidentifikasi perihal, ragam, jenis dan tipe institusi yang diperlukan, tingkat kemampuan yang dipersyaratkan dan mekanisme implementasi; seraya melakukan persiapan-persiapan teknis tertentu, seperti penyediaan infrastruktur dasar di tingkat lokal, disesuaikan dengan kebutuhan; serta tentu saja adalah menyiapkan kemampuan sumber daya manusia baik secara jumlah maupun kualitasnya.
  3. Kementerian Administrasi Negara (MAE) sebagai pihak yang bertanggungjawab akan pelaksanaan desentralisasi harus lebih aktif untuk mangawal proses pembentukan kebijakan dengan melakukan komunikasi yang lebih efektif dengan berbagai kelompok kepentingan aktor, sehingga dengan demikian berbagai kelompok kepentingan tersebut dapat memberikan dukungan yang lebih memadai terhadap proses pembentukan kebijakan desentralisasi ini.
  4. Administrator kebijakan, baik pemerintah maupun *parlamento nacional* dituntut untuk memiliki kemampuan, tanggung jawab dan kemauan, sehingga ia dapat membuat kebijakan dengan segala resiko, baik yang diharapkan (*intended risk*) maupun yang tidak diharapkan (*unintended risk*). Selain itu perlu dibangun komunikasi yang dapat mengakomodasi seluruh kepentingan aktor, sehingga sebagai institusi tidak mudah diintervensi hanya karena perbedaan pandangan dalam menetapkan sebuah keputusan.

Mengingat luasnya ruang lingkup penelitian tentang dinamika pembuatan kebijakan desentralisasi, yang mencakup banyaknya kepentingan aktor, maka di masa yang akan datang diperlukan penelitian yang lebih mendalam, dengan data dan informasi yang lebih lengkap, sehingga pembahasan dari setiap aspek pembuatan kebijakan lebih tajam dan tuntas. Catatan penting yang perlu mendapatkan perhatian bagi peneliti selanjutnya adalah:

1. Bagaimana proses perumusan kebijakan desentralisasi dilakukan? dan
2. Apakah pemerintah yang dibangun atas dasar koalisi juga turut mempengaruhi pembuatan keputusan kebijakan?

#### DAFTAR PUSTAKA

- [1]. Abdul Wahab, Solichin. 2005. *Analisis Kebijaksanaan: Dari Formulasi ke*

- Implementasi Kebijaksanaan Negara (Edisi Kedua).* Bumi Aksara. Jakarta
- [2]. -----. 1999. *Analisis Kebijakan Publik: Teori dan Aplikasinya.* PT Danar Wijaya. Brawijaya University Press. Malang
- [3]. Abidin, Zaid Zainal. 2012. *Kebijakan Publik.* Salemba Hamunika. Jakarta
- [4]. Agustino, Leo. 2008. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik.* CV Alfabeta. Bandung
- [5]. Akara, Mericio. 2012. "LH Konsedera Projetu PDD I no II Governu Failha" diakses melalui:<http://www.radioliberdadedili.com> Downloaded at April, 9<sup>th</sup>, 2013
- [6]. Anonim. 2012. Lei KM seidauk tama ajenda PN. *The Dili Weekly*, 17 Januari 2012. n.p. Diakses melalui: [www.thediliweekly.com](http://www.thediliweekly.com). Downloaded at September, 17<sup>th</sup>, 2012
- [7]. Boletim Mensal Governasaun Lokal. 2012. Vol. V Ed. 1. Januari-Februari
- [8]. Boletim Mensal Governasaun Lokal. 2011. Vol. IV Ed. 2. Maret
- [9]. Boletim Mensal Governasaun Lokal. 2010. Vol. III Edisi 8. Nopember-Desember
- [10]. Boletim Mensal Governasaun Lokal. 2009. Vol. II Edisi 6, Juni
- [11]. Boletim Mensal Governasaun Lokal. 2009. Vol. II Edisi 4, Juli
- [12]. Boletim Mensal Governasaun Lokal. 2008. Vol. I Ed. 7. Juli
- [13]. Cheema, G. Shabbir & Dennis A. Rondinelli (eds.) 1983. *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries.* Sage Publications. New Delhi
- [14]. Domai, Tjahjanulin. 2011. *Desentralisasi.* UB Press. Malang
- [15]. Frederickson, George H. & at al. 2012. *The Public Administration Theory Primer.* 2<sup>nd</sup> Edition. Westview Press, A Member of the Perseus Books Group. Philadelphia
- [16]. Frischer, Frank, Gerald J. Miller, & Mara S. Sidney (Eds.). 2007. *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods.* CRC Press. New York
- [17]. Hogwood, Brian W. & Lewis A. Gunn. 1986. *Policy Analysis for the Real World.* Oxford University Press. Oxford
- [18]. Islamy, Irfan. 2009. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara.* Bumi Aksara. Jakarta
- [19]. Kusumanegara, Solahuddin. 2010. *Model dan Aktor Dalam Proses Kebijakan Publik.* Gava Media. Yogyakarta
- [20]. Lester, James P. & Joseph Stewart, JR. 2000. *Public Policy: An Evolutionary Approach (Second Edition).* Wadsworth. United States of America
- [21]. MAEOT-RDTL. 2008. *Quadro Estratégico de Decentralização: "O que precisa de ser feito e como lá chegar?"* Dili
- [22]. -----. 2006. "Decentralisation And Local Government In Timor-Leste. Policy" Dili
- [23]. Miles, Mathew B. & A. Michael Huberman. 2009. *Analisis Data Kualitatif: Buku Sumber Tentang Metode-Metode Baru.* Terjemah oleh Tjetjep Rohendi Rohidi, UI Press, Jakarta
- [24]. Muluk, Khairul. M.R. 2009. *Peta Konsep Desentralisasi dan Otonomi Daerah.* ITSPres. Surabaya
- [25]. Nawawi, Ismail. 2009. *Public Policy: Analisis, Strategi Advokasi Teori dan Praktek.* ITSPress. Surabaya
- [26]. Nugroho, Riant. 2003. *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi dan Evaluasi.* PT. Alex Media Komputindo. Jakarta
- [27]. Prasetyo, Budi. 2010. "Orientasi Aktor dalam Perumusan Kebijakan Publik." *Jurnal Masyarakat, Kebudayaan dan Politik* 21(2): 115-130. Diakses melalui: <http://mkp.fisip.unair.ac.id/index.php?option=com...> Downloaded at September, 15<sup>th</sup>, 2012
- [28]. Rondinelli, Denis A. 1983. "Decentralization of Development Administration in East Africa," in Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries, Edited by G. Shabbir Cheema and Dennis A. Rondinelli. Sage Publications. New Delhi. P. 77-125
- [29]. Smith, B.C. 1985. *Decentralization: The Territorial Dimension of the State.* George Allen & Unwin. London
- [30]. -----, 1985. *Decentralization: The Territorial Dimension of the State.* George Allen & Unwin. London. Nurliah Nurdin, Ika Sartika. dkk. (penyunting). 2012. *Desentralisasi: Dimensi Teritorial Suatu*

- Negara. Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia.* Jakarta
- [31]. UNDP TL. 2003. *Program Package Document Support to Decentralization and Local Governance Options in Timor -Leste.* UNDP Timor-Leste. Dili
- [32]. Ximenes, Claudio. 2010. *Constituição da República Democrática de Timor-Leste.* Tribunal de Recurso. Dili
- [33]. Winarno, Budi. 2012. *Kebijakan Publik: Teori, Proses, dan Studi Kasus.* Caps. Yogyakarta