



JUDICIAL SYSTEM MONITORING PROGRAMME
PROGRAM PEMANTAUAN SISTEM YUDISIAL

**LAPORAN JSMP TENTANG RANCANGAN UNDANG-UNDANG
KEAMANAN DALAM NEGERI**

Dili, Timor Leste
Oktober 2003

Program Pemantauan Sistem Yudisial (JSMP) didirikan pada awal tahun 2001 di Dili, Timor Leste. Dengan disediakannya pemantauan pengadilan, analisa legal dan laporan khusus mengenai perkembangan sistem yudisial, JSMP bermaksud untuk memberikan kontribusi kepada penilaian dan perkembangan sistem peradilan secara terus-menerus di Timor Leste. Untuk informasi lebih lanjut melihat www.jsmp.minihub.org .

JSMP ingin berterima kasih kepada beberapa donor yakni: USAID, The Asia Foundation, AusAid dan International Commission Jurists (Australia) yang telah membantu dalam mempersiapkan laporan ini.

*Judicial System Monitoring Programme
Rua Setubal, Kolmera, Dili – East Timor
Postal address: PO Box 275, Dili, East Timor
Tel/Fax: (670) 390 3323 883
Mobile: +670 7233711
Email: info@jsmp.minihub.org*

DAFTAR ISI

1. RINGKASAN EKSEKUTIF	4
2. RANCANGAN UNDANG-UNDANG KEAMANAN DALAM NEGERI	8
2.1 KERANGKA UNDANG-UNDANG KEAMANAN DALAM NEGERI	8
3. KEMAMPUAN PARLEMEN MENGUTUSKAN WEWENANG MEMBUAT HUKUM	10
3.1 KEBIJAKAN PERTAHANAN DAN KEAMANAN	10
3.2 PENYERAHAN WEWENANG UNTUK MEMBUAT UNDANG-UNDANG TENTANG ‘UPAYA KEAMANAN’	12
3.3 PERUNDANG-UNDANGAN TENTANG ANGKATAN DAN DINAS KEAMANAN YANG AKAN DATANG	12
3.4 PERAN PRESIDEN DAN FDTL DALAM KEAMANAN DALAM NEGERI	13
4. PELANGGARAN JAMINAN HAK ASASI MANUSIA DALAM PASAL-PASAL UNDANG-UNDANG KEAMANAN DALAM NEGERI.	14
4.1 PEMBatasan JAMINAN KONSTITUSI	14
4.2 WEWENANG POLISI DAN DINAS INTELIJEN SERTA PEMBatasan HAK KONSTITUSI	14
4.2.1 PENGGUNAAN KEKUATAN POLISI	15
4.2.2 KEWAJIBAN WARGANEGARA UNTUK BEKERJASAMA DENGAN POLISI DAN AGEN INTELIJEN	16
4.2.3 WEWENANG POLISI UNTUK MEMINTA BUKTI IDENTIFIKASI SIAPAPUN DI TEMPAT-TEMPAT UMUM	17
4.2.4 WEWENANG POLISI UNTUK MENCEGAH MASUKNYA ORANG ASING YANG ‘TIDAK MENYENANGKAN’	19
4.2.5 PENGAWASAN SARANA KOMUNIKASI DI BAWAH PASAL 17	19
5. PENGAWASAN DAN PEMERIKSAAN EKSTERN	21

1. Ringkasan Eksekutif

Selama pendudukan Indonesia, Timor Leste mengalami masa yang sulit berkaitan dengan keamanan dalam negeri. Banyak warga Timor Leste ditangkap oleh polisi secara sewenang-wenangnya maupun diculik setelah diperiksa di tempat umum. Di bawah rezim Soeharto, cukup banyak orang yang ikut serta dalam demo pernah ditangkap dan disiksa, bahkan ada yang dibunuh. Pada zaman itu, Pemerintah Indonesia berupaya untuk mengesahkan tingkah laku tersebut melalui undang-undang Anti-Subversi serta undang-undang lain tentang kejahatan terhadap Negara.¹ Penting sekali bahwa penyalahgunaan kekuasaan yang telah terjadi dulu dihindari dan tidak dibiarkan terjadi lagi. Atas kepentingan itu, keadaan-keadaan di mana aparat keamanan diperbolehkan bertindak dan upaya-upaya mana yang dapat dilakukan olehnya harus didefinisikan/ditentukan dengan tepat.

Fungsi-fungsi dari Undang-undang Keamanan Dalam Negeri adalah untuk mempertahankan keseimbangan di antara penegakan hukum dan tata tertib masyarakat dengan jaminan hak-hak dan kebebasan masyarakat untuk tidak diganggu tanpa alasan baik. Mukadimah Undang-undang Keamanan Dalam Negeri (Internal Security Act – ISA) menegaskan akan pentingnya mempertahankan keseimbangan tersebut melalui sistem demokratis Timor Leste. Parlemen merupakan Lembaga demokrasi sentral, maka Parlemen sendiri yang mempunyai wewenang untuk memastikan adanya keseimbangan di antara kuasa Negara, yang diperlukan untuk menjaga keamanannya, dengan kebebasan rakyat.

ISA agak membingungkan karena wewenang untuk membuat kebijakan keamanan diberikan kepada Pemerintah dan lebih tepat lagi kepada Dewan Kementrian, sedangkan telah ditentukan dengan jelas dalam Konstitusi RDTL bahwa Parlemen mempunyai kompetensi eksklusip untuk membuat undang-undang tentang kebijakan keamanan. Menurut JSMP, ISA tersebut menyerahkan kekuasaan berkaitan dengan kebijakan keamanan dalam negeri sehingga memperlemah dasar-dasar perlindungan yang dapat diberikan oleh Parlemen untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan. JSMP berpendapat bahwa penyerahan kekuasaan oleh Parlemen mungkin tidak sesuai dengan Konstitusi RDTL oleh karena undang-undang tentang kebijakan pertahanan dan keamanan Negara merupakan kompetensi eksklusip Parlemen². Lagipula, ada pasal-pasal ISA yang menentukan prosedur-prosedur yang tidak konsisten dengan hukum dan praktek yang telah ada. Unsur-unsur yang tidak konsisten tersebut dapat memunculkan masalah praktis dalam pelaksanaannya dan mengancam jaminan hak asasi manusia yang telah berlaku.

Yang diperlukan adalah jaminan dan syarat-syarat pelaporan lebih lanjut untuk memastikan adanya aparat keamanan intern di Timor Leste yang berfungsi baik dan sesuai dengan hukum. Sebuah masyarakat yang dipupuk dengan penerangan-penerangan juga perlu sekali untuk diadakannya pengawasan demokratis atas aparat keamanan Negara.

¹ UU Anti-subversi dicabut dengan Bagian 3.2 Regulasi UNTAET 1999/1 karena tidak sesuai dengan standard-standar hak asasi manusia yang diakui secara internasional. Sebaiknya diperhatikan juga bahwa pada tanggal 19 Mei 1999, Pemerintah Indonesia juga mencabut UU Anti-subversi berdasarkan ketidaksesuaiannya dengan prinsip-prinsip hak asasi manusia. UU Indonesia No. 16/1999 mencabut UU Anti-subversi, dengan alasan-alasan sebagaimana diuraikan dalam bagian A dari mukadimah UU No. 16/1999 tersebut.

² Lih. Pasal 96.2(o) Konstitusi Timor Leste

ISA disahkan oleh Parlemen pada tanggal 30 Juli 2003 dan kemudian diajukan kepada Presiden RDTL pada tanggal 26 Agustus 2003. Menurut Konstitusi RDTL, Presiden dapat memutuskan untuk memberlakukan atau veto undang-undang yang bersangkutan, ataupun mengajukannya kepada Pengadilan Tinggi untuk mendapatkan keputusan pengadilan tersebut mengenai kesesuaian undang-undang tersebut dengan Konstitusi atau tidak.

Laporan ini tidak bermaksud untuk memeriksa konteks politik yang berkaitan baik dengan lembaga keamanan yang ada maupun yang diusulkan. Ruang lingkup laporan ini terbatas pada analisa legal ISA dalam hubungannya dengan Konstitusi, undang-undang lain yang sedang berlaku di Timor Leste, dan standard-standar internasional yang lain.

JSMP merekomendasikan bahwa:

Rekomendasi 1.

ISA diubah agar memastikan bahwa Parlemen tetap memegang tanggung jawab untuk pembuatan kebijakan dan perundang-undangan yang berkaitan dengan kebijakan keamanan dalam negeri.

Rekomendasi 2.

ISA mengklarifikasikan definisi istilah seperti “angkatan dan dinas keamanan” untuk menghindarikedidakpastian dan salah tafsiran.

Rekomendasi 3.

Hendaknya hubungan dan tugas Komisi Antar-Kementerian untuk Keamanan Dalam Negeri dan Kantor Koordinasi Keamanan Dalam Negeri dijelaskan dalam ISA untuk menghindarkan tumpang-tindihnya tugas dan mandat daripada kedua badan tersebut, serta untuk menjamin lancarnya pelaksanaan kebijakan keamanan dalam negeri.

Rekomendasi 4.

Hendaknya Parlemen mengesahkan undang-undang lebih lanjut tentang PNTL, FDTL dan Dinas Nasional Keamanan Dalam Negeri dan Dinas Intellegen guna menghindari perselisihan hukum menyangkut asas-asas kelakuan angkatan dan dinas keamanan berkaitan dengan kebijakan keamanan dalam negeri.

Rekomendasi 5.

Hendaknya ISA juga meliputi peran Presiden RDTL serta menjamin bahwa Presiden RDTL berperan aktif dalam mengambil dan menentukan apakah suatu situasi merupakan situasi internal atau external.

Rekomendasi 6.

Hendaknya Pasal 2.2 dari ISA diubah guna menambah persyaratan proporsionalitas atas tindak kekerasan yang dapat dipakai oleh polisi, dengan mengingat bunyi daripada Bagian 9.3 Regulasi

UNTAET No. 2001/22, untuk menyesuaikan ketentuan ISA tersebut dengan jaminan hak asasi manusia sebagaimana yang termuat dalam Konstitusi RDTL.

Rekomendasi 7.

Hendaknya Pasal 5 ISA diubah serta menambah ketentuan-ketentuan mengenai persyaratan prosedur yang dipakai dalam meminta kolaborasi dari seorang warga Negara untuk menghindari kemungkinan terjadinya pelanggaran terhadap hak asasi manusia sebagaimana yang termuat dalam Konstitusi RDTL. Selain itu, JSMP merekomendasikan untuk mengklarifikasi arti daripada istilah “Kolaborasi” “orang-orang yang menduduki posisi/ fungsi manajemen” sebagaimana yang dicantumkan dalam ISA.

Rekomendasi 8.

Hendaknya Pasal 15.2 (a) diubah supaya alasan baik diperlukan oleh polisi sebelum diperbolehkan untuk meminta bukti identifikasi seseorang di tempat-tempat umum. Menurut JSMP perkataan yang dipakai dalam Pasal 7.1 Peraturan UNTAET No.2001/22 mungkin dapat dipakai sebagai contoh untuk perubahan ISA tersebut mengingat isi daripada pasal tersebut membatasi wewenang polisi supaya polisi hanya dapat menangkap dan menanyai orang-orang apabila sedang melakukan investigasi tindak pidana.

Rekomendasi 9.

Hendaknya Pasal 15.2 (d) dihapuskan dari ISA. Wewenang untuk mencegah masuknya orang-orang ke dalam Negara Timor Leste seharusnya ditentukan oleh Undang-Undang tentang Imigrasi dan Suaka.

Rekomendasi 10.

Hendaknya Pasal 17.1 diubah supaya menentukan bahwa Jaksa Umum yang mempunyai tanggung jawab penuh untuk meminta surat perintah dari Hakim Investigasi.

Rekomendasi 11.

Hendaknya ISA diubah supaya mewajibkan Pemerintah melaporkan kepada Parlemen Nasional paling tidak tiga kali setahun mengenai isu-isu keamanan dalam negeri, serta memberikan kepada Parlemen wewenang untuk memberikan komentar dan rekomendasi atas kebijakan keamanan internal yang telah dilaporkan kepadanya oleh Pemerintah. Hendaknya Parlemen Nasional juga mendirikan sebuah “Komite Keamanan Dalam Negeri” yang disokong oleh multipartai politik (fungsi-fungsi Komite tersebut mungkin dapat dilaksanakan oleh Komite ‘A’ atau Komite ‘B’ yang telah ada), yang mempunyai wewenang untuk melaksanakan pemeriksaan terhadap pendanaan dan kegiatan angkatan dan dinas keamanan serta pemeriksaan atas pelanggaran hak asasi manusia atau perbuatan salah lain yang diduga telah dilakukan oleh aparat tersebut.

Rekomendasi 12.

ISA dan atau Undang-Undang tentang *Provedor de Justiça* (apabila disahkan) hendaknya diubah supaya memberikan kepada *Provedor de Justiça* wewenang untuk menginvestigasikan pengaduan terhadap angkatan dan dinas keamanan, termasuk Dinas Intelijen Negara dan Dinas Nasional untuk Keamanan Negara. Struktur tersebut dapat menjamin pertanggungjawaban angkatan dan dinas keamanan terhadap badan-badan independen serta mengadakan saluran untuk mengajukan keberatan dan mencari ganti rugi atas pelanggaran yang dilakukan pada saat pelaksanaan upaya keamanan dalam negeri.

2. Rancangan Undang-Undang Keamanan Dalam Negeri

Undang-undang Keamanan Dalam Negeri (Rancangan UU No. 7/2003) disahkan oleh Parlemen Nasional pada tanggal 30 Juli 2003 dan kemudian diajukan kepada Komisi Parlemen 'A dan B' untuk pertimbangan dan persetujuannya. Pada tanggal 26 Agustus 2003, Komisi 'A' mengajukan Rancangan UU tersebut kepada Presiden RDTL untuk pemberlakuannya.

2.1 Kerangka Undang-undang Keamanan Dalam Negeri

Rancangan UU Keamanan Dalam Negeri (selanjutnya disebut ISA) menyatakan bahwa tujuannya adalah untuk menjamin penegakan tata tertib umum, perlindungan warga negara dan hak milik, serta pencegahan tindak pidana. Tujuan ISA secara menyeluruh antara lain adalah untuk menjaga jalannya lembaga-lembaga demokrasi dengan baik, pelaksanaan hak asasi dan kebebasan warganegara, serta penghormatan terhadap asas negara hukum³. Untuk melaksanakan UU tersebut, didirikan dua badan baru yaitu: Komisi Antar-Kementerian untuk Keamanan Dalam Negeri dan Dinas Koordinasi Keamanan Dalam Negeri. ISA juga menentukan peran aktif untuk Parlemen Nasional, Pemerintah dan Dewan Kementrian.

Dalam koordinasi dan implementasi kebijakan keamanan dalam negeri, sesuai dengan ISA Parlemen Nasional pada dasarnya diberikan peran sebagai pemantau. Rancangan Undang-Undang tersebut menjelaskan bahwa Parlemen Nasional dapat memberikan kontribusi kepada kerangka kebijakan keamanan dalam negeri, termasuk melalui pemeriksaan tahunan terhadap status keamanan dalam negeri Timor Leste serta kegiatan angkatan dan dinas keamanannya⁴.

Sementara Pemerintah bertugas untuk melaksanakan kebijakan keamanan dalam negeri, Pemerintah juga yang mempunyai wewenang melalui Dewan Kementrian untuk menguraikan kebijakan tentang keamanan dalam negeri, termasuk persediaan upaya pelaksanaannya. Aturan-aturan mengenai klasifikasi dokumen resmi termasuk para pihak yang berwenang untuk mengakses dokumen resmi tersebut serta pengontrolan peredarannya juga ditentukan oleh Pemerintah⁵.

Di bawah ISA, Komisi Antar-Kementerian untuk Keamanan Dalam Negeri (selanjutnya disebut: Komisi Antar Kementerian) dan Dinas Koordinasi Keamanan Dalam Negeri (selanjutnya disebut: Dinas Koordinasi) diutuskan sebagai badan konsultasi, analisa dan penasehat kepada Perdana Menteri. Pada khususnya, Komisi Antar Kementerian mempunyai kompetensi untuk memeriksa dan memberikan komentar mengenai garis pedoman kebijakan keamanan dalam negeri serta mengenai dasar umum penyusunan, pengoperasian dan ketertiban angkatan dan dinas keamanan. Kompetensi tersebut juga berlaku untuk menetapkan amanat dan wewenang angkatan dan dinas keamanan yang bersangkutan. Komisi Antar Kementerian juga berwenang untuk memeriksa dan memberikan komentar terhadap rancangan UU dan garis pedoman yang dipakai untuk mengatur angkatan dan dinas keamanan. Salah satu peran penting Komisi tersebut adalah untuk menyediakan bantuan kepada Perdana Menteri menyangkut penentuan upaya yang perlu apabila muncul keadaan yang mengancam keamanan dalam negeri⁶.

³ Pasal 1.1 ISA.

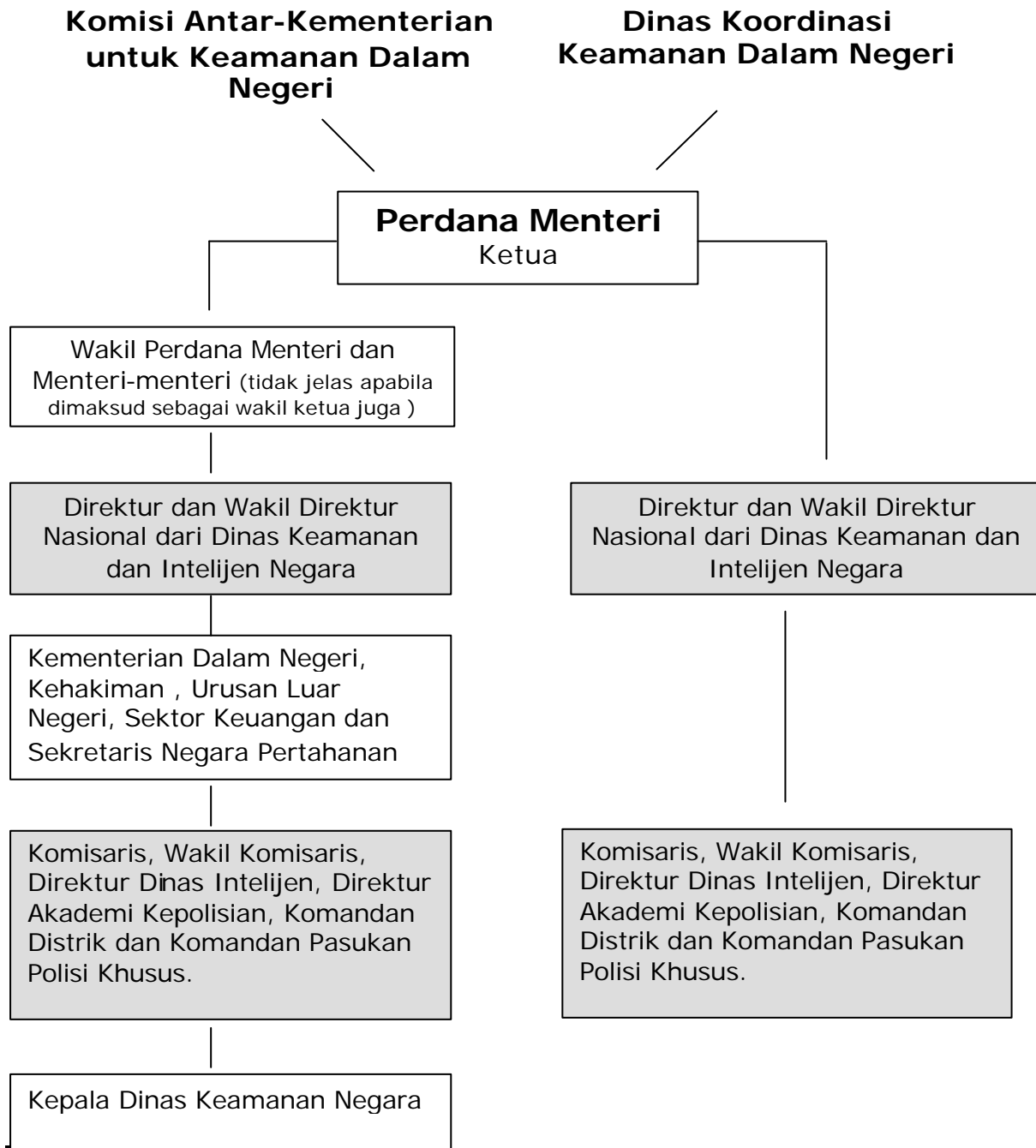
⁴ Pasal 7 ISA.

⁵ Pasal 8 ISA.

⁶ Pasal 9.3 ISA.

Tugas pokok Dinas Koordinasi adalah untuk menasihati badan pemerintahan yang bertanggung jawab bagi pelaksanaan kebijakan keamanan dalam negeri, termasuk disediakannya usulan/proposal mengenai koordinasi teknis dan operasi yang perlu untuk membantu dalam pelaksanaan kebijakan keamanan dalam negeri⁷.

Yang berikut adalah susunan Komisi Antar Kementerian dan Dinas Koordinasi yang didirikan oleh ISA:



⁷ Pasal 12 ISA.

Sebuah aspek penting dalam kerangka sebagaimana yang dijelaskan dalam ISA adalah sifat hubungan di antara badan-badan yang bersangkutan. Sifat hubungan di antara badan-badan yang terlibat dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan keamanan dalam negeri tidak ditentukan dengan jelas oleh ISA.

Tugas dari badan-badan yang bersangkutan cenderung bersifat sama. Misalnya, Komisi Antar Kementerian adalah badan penasehat Perdana Menteri dalam bidang urusan keamanan dalam negeri, sedangkan Dinas Koordinasi adalah badan penasihat dan konsultasi ahli untuk koordinasi operasional dan teknis yang dilakukan oleh angkatan dan dinas keamanan. Walaupun JSMP mengerti perbedaan artinya perkataan yang menjelaskan tugas kedua badan tersebut, tetapi menurut JSMP tanggung jawab badan-badan yang bersifat sama dapat menimbulkan adanya pertentangan secara praktek.

Isu lain lagi yang perlu dipertimbangkan adalah bahwa menurut ISA keamanan dalam negeri dilaksanakan oleh Polisi Nasional dan Dinas Intelijen dan Keamanan Negara⁸, tetapi gagal menjelaskan dengan tepat arti 'angkatan dan dinas keamanan'. Di Timor Leste sekarang ini, Polisi Nasional Timor Leste (PNTL) dan Força Defesa Timor Leste (FDTL) kedua-duanya menyediakan jasa keamanan di wilayah. Bahkan, istilah 'Angkatan Keamanan' di banyak Negara mempunyai arti yang sama dengan angkatan bersenjata atau angkatan pertahanan. Selain itu, perlu diperjelas apakah ISA berlaku kepada kelompok keamanan yang diangkat oleh dirinya sendiri (self-appointed) atau kwasi/ pura-pura resmi. Dengan demikian, klarifikasi lebih terperinci dibutuhkan untuk menghindarkan ketidakpastian dan salah tafsiran.

JSMP merekomendasikan bahwa:

a) ISA menjelaskan artinya istilah-istilah khusus, misalnya "angkatan dan dinas keamanan", untuk menghindarkan kekurangpastian dan salah tafsiran.

b) Hubungan di antara dan tugas Komisi Antar Kementerian untuk Keamanan Dalam Negeri dan Dinas Koordinasi Keamanan Dalam Negeri ditentukan dengan jelas dalam ISA supaya menghindarkan tumpang-tindihnya amanat-amanat kedua badan tersebut, serta untuk menjamin pelaksanaannya kebijakan keamanan dalam negeri dengan lancar.

3. Kemampuan Parlemen Mengutuskan Wewenang Membuat Hukum

3.1 Kebijakan Pertahanan dan Keamanan

Oleh karena Konstitusi RDTL merupakan undang-undang dasar RDTL, setiap undang-undang harus sesuai dengan Konstitusi RADTL. Demikian juga badan pembuat undang-undang harus diizinkan oleh Konstitusi.

⁸ See Pasal 13 ISA

Mukadimah ISA sebutkan Pasal 95.2(o) Konstitusi sebagai dasar hukumnya. Pasal 95.2(o) tersebut memberikan wewenang *eksklusip* kepada Parlemen untuk membuat undang-undang berkaitan dengan kebijakan Keamanan dan Pertahanan⁹.

Sudah jelas bahwa Parlemen diberikan wewenang oleh Konstitusi RDTL untuk membuat undang-undang tentang keamanan sesuai dengan Pasal tersebut di atas. Akan tetapi JSMP berpendapat bahwa ISA juga bermaksud untuk mengutuskan kepada Pemerintah dan Dewan Kementrian kekuasaan kebijakan serta wewenang untuk mengesahkan undang-undang menyangkut keamanan dalam negeri.

Walaupun ISA menentukan bahwa Parlemen dapat memberikan kontribusi kepada kerangka kebijakan keamanan dalam negeri¹⁰, ISA menyerahkan sejumlah tugas kepada Dewan Kementrian termasuk wewenang untuk menentukan garis besar tentang kebijakan Pemerintah atas keamanan dalam negeri dan pelaksanaan keamanan tersebut¹¹. Konstitusi menentukan bahwa salah satu kompetensi Dewan Kementrian adalah untuk menguraikan ‘garis pedoman umum untuk kebijakan pemerintah dan pelaksanaannya’¹². Bagaimanapun, kebijakan keamanan dalam negeri bukanlah kebijakan di bawah yurisdiksi pemerintah. Menurut Konstitusi RDTL kebijakan keamanan dalam negeri ada di bawah wewenang khusus Parlemen¹³. Walaupun Parlemen diizinkan oleh Konstitusi supaya dapat mengutuskan wewenang kepada Pemerintah untuk membuat undang-undang mengenai isu-isu umum termasuk menentukan definisi tindak pidana, hukuman dan upaya keamanan¹⁴, dalam pandangan JSMP wewenang tersebut tidak mencakupi *kebijakan* keamanan sebagaimana yang ditentukan dalam ISA sekarang ini¹⁵.

JSMP mengakui bahwa pada umumnya Pemerintah memiliki peran pokok dalam perumusan kebijakan negara. ISA menimbulkan kebingungan karena wewenang untuk membuat kebijakan keamanan diserahkan kepada Pemerintah dan khususnya kepada Dewan Kementrian. Padahal Konstitusi RDTL menentukan dengan tegas bahwa undang-undang tentang kebijakan keamanan dan pertahanan ada di bawah kompetensi Parlemen saja¹⁶.

Wewenang yang diutuskan oleh ISA kepada Dewan Keenterian tampaknya tidak meliputi wewenang untuk membuat undang-undang mengenai kebijakan keamanan dalam negeri. Akan tetapi, tugas untuk menentukan kebijakan pemerintah atas keamanan dalam negeri dan pelaksanaannya sangat bersangkutan dengan undang-undang manapun tentang kebijakan keamanan dalam negeri.

⁹ Pasal 95.2 (o) menentukan bahwa: “Parlemen Nasional, secara eksklusip, berwenang dan bertanggung jawab untuk membuat undang-undang mengenai: (o) Kebijakan Pertahanan dan Keamanan

¹⁰ Pasal 7.1 ISA.

¹¹ Pasal 8.2 (a) ISA. Dewan Kementrian juga mempunyai wewenang lain, misalnya untuk mengeluarkan perundangundangan ketetapan yang mengatur Dinas Koordinasi Keamanan Dalam Negeri (Pasal 11.4), untuk melaksanakan kebijakan dan melaporkan kembali ke Parlemen (Pasal 7.2).

¹² Pasal 116(a) Konstitusi RDTL.

¹³ Kecuali untuk membuat undang-undang mengenai upaya keamanan, seperti dibahas di bawah.

¹⁴ Pasal 96 (a) Konstitusi RDTL.

¹⁵ Pasal 8.2 (a) ISA.

¹⁶ Pasal 95.2 (o) Konstitusi RDTL. Menurut Konstitusi ada dua kebijakan yang hanya dapat diperundangkan oleh Parlemen, yaitu pertahanan dan keamanan serta perpajakan. Perbedaan ini menunjukkan pentingnya peran Parlemen menyangkut kebijakan keamanan dalam negeri.

Apabila Dewan Kementeriandianggap mempunyai wewenang yang sah untuk menentukan dan melaksanakan kebijakan keamanan, maka akan memungkinkan terbukanya peluang yang tidak dapat dipertahankan di dalam struktur demokrasi Negara Timor Leste di mana kebijakan keamanan diuraikan oleh Dewan Kementrian dan dipakai untuk mengatur isidaripada undang-undang yang berkaitan dengan keamanan dalam negeri yang disahkan oleh Parlemen Nasional¹⁷.

Menurut JSMP, penyerahan tanggung jawab yang berhubungan dengan kebijakan keamanan dalam negeri kepada Dewan Kementrian mungkin tidak dibenarkan oleh Konstitusi RDTL. Bahkan, peralihan tanggung jawab atas keamanan dalam negeri dari Parlemen Nasional kepada Pemerintah, khususnya kepada Dewan Kementrian, adalah bertentangan dengan jaminan demokrasi yang sangat perlu dalam konteks keamanan dalam negeri seperti yang ditetapkan oleh Konstitusi RDTL.

JSMP merekomendasikan bahwa:

ISA diubah supaya menjamin bahwa Parlemen tetap memegang wewenang untuk membuat kebijakan dan undang-undang yang berhubungan dengan kebijakan keamanan dalam negeri.

3.2 Penyerahan Wewenang untuk Membuat Undang-undang tentang “Upaya Keamanan”

Selain daripada wewenang umum untuk menguraikan garis besarmengenai kebijakan keamanan, ISA juga bermaksud untuk menyerahkan wewenang tertentu untuk membuat undang-undang kepada Dewan Kementarian, Pasal 8.2(d) memberikan wewenang kepada Dewan Kementrian untuk ‘menentukan dalam undang-undang’ aturan untuk pengklasifikasian dan pengontrolan terhadap peredaran dokumen-dokumen resmi.

Dapat dikatakan bahwa wewenang untuk menetapkan siapa yang boleh mengakses dokumen-dokumen tertentu merupakan sebuah ‘upaya keamanan’. Maka dalam hal itu wewenang tersebut dapat diserahkan kepada Pemerintah oleh Parlemen Nasional¹⁸.

Walaupun demikian, Pemerintah masih perlu mengajukan kepada Parlemen rancangan undang-undang otorisasi sesuai dengan Pasal 116 Peraturan Parlemen (Standing Orders of Parliament).

3.3 Perundang-undangan tentang Angkatan dan Dinas Keamanan yang akan datang

ISA merupakan undang-undang pertama mengenai keamanan yang disahkan oleh Parlemen Nasional Timor Leste. JSMP mengerti bahwa legislasi lebih lanjut dibutuhkan untuk menyelesaikan rezim perundang-undangan tentang keamanan dalam negeri, misalnya legislasi tentang Dinas Intellegen dan legislasi-legislasi lain yang dikeluarkan oleh Parlemen untuk mengganti regulasi UNTAET yang mengatur tentang FDTL dan PNTL. Pasal 13.3 ISA

¹⁷ Lih di bawah, Bagian 3.3 Perundang-undangan tentang Angkatan dan Dinas Keamanan.

¹⁸ Pasal 96.1 Konstitusi RDTL.

menentukan bahwa susunan, fungsi dan kompetensi angkatan dan dinas keamanan akan ditentukan oleh undang-undang organik masing-masingnya disertai dengan legislasi tambahan. Penyerahan wewenang kepada Pemerintah atau Dewan Kementrian untuk membuat undang-undang organik angkatan dan dinas keamanan tidak diperbolehkan oleh Konstitusi RDTL. Yang diperbolehkan adalah undang-undang mengenai ‘upaya keamanan, penentuan tindak pidana dan hukuman saja¹⁹. ISA menyerahkan kepada Dewan Kementrian wewenang untuk menguraikan kerangka kebijakan mengenai keamanan dalam negeri. Akibatnya, kebijakan yang diuraikan oleh Dewan Kementrian dapat mengatur isi undang-undang tentang keamanan dalam negeri yang disahkan oleh Parlemen. Sebagai sebuah lembaga demokrasi sangatlah penting bahwa pada saat membuat undang-undang seharusnya Parlemen memegang wewenangnya sebagai pembuat undang-undang supaya tidak dibatasi oleh syarat-syarat kebijakan keamanan dalam negeri yang ditentukan lebih dulu oleh Pemerintah. Sebaliknya, undang-undang yang disahkan oleh Parlemen mungkin bertentangan dengan kebijakan Pemerintah, suatu keadaan yang tidak dapat diterima di sebuah negara demokrasi yang berdasarkan peraturan hukum.

JSMP berpendapat bahwa untuk menjamin keutuhan daripada pelaksanaan perundang-undangan keamanan, undang-undang lebih lanjut perlu disahkan oleh Parlemen pada waktu yang tepat..

JSMP merekomendasikan bahwa:

Hendaknya Parlemen mengesahkan undang-undang lebih lanjut tentang PNTL, FDTL dan Dinas Nasional Keamanan Negara untuk menghindari perselisihan hukum menyangkut asas-asas kelakuan atau tindakan daripada angkatan dan dinas keamanan berkaitan dengan kebijakan keamanan dalam negeri.

3.4 Peran Presiden dan FDTL dalam Keamanan Dalam Negeri

Ketentuan-ketentuan ISA tidak mengacu kepada Presiden maupun Forca Defeça Timor Leste.

Aturan umum adalah bahwa peran FDTL terbatas pada pertahanan Timor Leste²⁰, sedangkan keamanan dalam negeri ditangani oleh PNTL sebagaimana yang ditentukan oleh Konstitusi dan Regulasi UNTAET 2001/1 sebagaimana yang diubah oleh Regulasi 2001/9.

JSMP mengakui baik pembagian tanggung jawab di antara angkatan pertahanan dan kepolisian. Akan tetapi, mungkin ada keadaan yang akan muncul di mana tidak akan ada kejelasan apakah suatu situasi merupakan situasi internal atau eksternal²¹. Guna adanya suatu garis yang jelas mengenai hubungan dan pembagian tugas dan fungsi daripada FDTL dan PNTL dalam suatu keadaan tertentu, JSMP berpendapat bahwa Presiden Republik semestinya diberikan juga dapat berpartisipasi dalam pembahasan-pembahasan dalam situasi dimana adanya keperluan untuk membatasi kegiatan PNTL dan FDTL

¹⁹ Pasal 7.1 ISA.

²⁰ Pasal 2.2 (b) UNTAET Regulasi 2001/1 sebagai diubah oleh Regulasi 2001/9.

²¹ Seperti contoh insiden yang terjadi di Distrik Ermera pada bulan January 2003

JSMP merekomendasikan bahwa:

Hendaknya termuat dalam ISA ketentuan mengenai peran Presiden RDTL agar memastikan keikutsertaan Presiden dalam proses pembahasan dan pengambilan keputusan mengenai apakah suatu situasi merupakan situasi internal atau eksternal.

4. Pelanggaran Jaminan Hak Asasi Manusia dalam Pasal-pasal Undang-undang Keamanan Dalam Negeri.

4.1 Pembatasan Jaminan Konstitusi

Adalah tidak merupakan sesuatu yang baru jikalau hak asasi seseorang individu dibatasi oleh karena upaya keamanan tertentu, misalnya hak kepribadian, hak untuk menikmati keamanan sendiri dan hak kebebasan untuk bergerak dan lain sebagainya.

Pada umumnya kebanyakan hak asasi manusia tidak dianggap sebagai hak mutlak. Hubungan dan ketergantungan di antara hak tersebut sering mengakibatkan timbulnya pertentangan pada saat melaksanakan jaminan hak asasi manusia yang berbeda-beda. Dalam keadaan seperti itu, perlu tercapainya keseimbangan di antara hak-hak yang bersangkutan untuk mengidentifikasi ruang lingkup pembatasan.

Konstitusi RDTL membatasi jaminan Konstitusi dalam Pasal 24. Dalam menafsirkan aplikasinya dalam Pasal 24, Pengadilan Tinggi berpendapat bahwa syarat-syarat yang berikut harus ditaati²²:

- a) Pembatasan harus ditentukan oleh undang-undang
- b) Tujuan pembatasan yang bersangkutan seharusnya untuk menjaga hak lain;
- c) Harus ada ketentuan Konstitusi yang mengatur pembatasan yang bersangkutan;
- d) Undang-undang pembatas harus bersifat umum dan abstrak;
- e) Undang-undang pembatas tidak dapat berlaku surut; dan
- f) Undang-undang pembatas tidak dapat membatasi pokok hak-hak yang bersangkutan.

4.2 Wewenang Polisi dan Dinas Intelijen serta Pembatasan Hak Konstitusi

JSMP menyadari bahwa kebutuhan menjamin keselamatan dan keamanan rakyat di Timor Leste merupakan tugas pemerintah yang sangat penting. JSMP mengakui bahwa kadang-kadang hak asasi manusia tertentu yang telah diakui secara umum, dibatasi atas kepentingan keamanan dalam negeri dan tata tertib umum, khususnya hak untuk keamanan pribadi, untuk kepribadian orang, hak untuk tidak diganggunya surat-menyurat atau komunikasi antara tiap-tiap individu dan rumah pribadi, serta kebebasan untuk bergerak²³.

Akan tetapi, dalam masyarakat demokrasi manapun seharusnya kekuasaan polisi dibatasi dan usaha perlindungan dilaksanakan untuk menjamin hak-hak seorang individu tidak dilanggar

²² Lih Pengadilan Tinggi, Keputusan No. 2/2003 tanggal 30 Juni 2003, tentang pendapatnya mengenai kesesuaian Rancangan Undang-undang Imigrasi dan Suaka dengan Konstitusi, hal. 7 dan 8.

²³ Hak-hak tersebut masing-masing dijamin dalam Pasal-pasal 30, 36, 37 dan 44 dari Konstitusi RDTL.

secara sewenang-wenang dan bahwa pembatasan terhadap hak dan kebebasan manapun harus dibuat sesuai dengan Konstitusi dan undang-undang yang berlaku.

4.2.1 Penggunaan Kekuatan Polisi

Menurut kerangka undang-undang PNTL yang sedang ada, yaitu Regulasi UNTAET No. 2001/22, polisi dapat memakai kekuatannya hanya dengan cara yang sesuai dengan syarat-syarat yang berikut²⁴:

- a) Persyaratan proporsionalitas; yaitu kekuatan yang dipakai harus proporsional dengan ancaman yang dihadapi oleh polisi
- b) Persyaratan kebutuhan; yaitu kekuatan polisi hanya dapat dipakai dalam hal dibutuhkan untuk mengatasi perlawanan dalam keadaan yang bersangkutan.

Penggunaan kekuatan hanya boleh dipakai dalam keadaan dimana kedua persyaratan yang disebut di atas dipenuhi dan dalam dalam keadaan dimana tindakan yang lain tidak mampu menyelesaikan masalah dalam keadaan yang bersangkutan²⁵.

Keharusan untuk memenuhi persyaratan proporsionalitas maupun persyaratan kebutuhan bermaksud untuk mencari titik keseimbangan di antara dua hak yang bertentangan: yaituhak seorang tersangka untuk mempertahankan integritas dirinya sendiri dan hak penduduk umum untuk menikmati masyarakat yang aman dan tenteram. Hal itu juga sesuai dengan standar internasional kekuatan polisi, umpamannya Asas-asas PBB tentang Penggunaan Kekuatan dan Senjata oleh Pejabat Penegak Hukum (United Nations Basic Principles on the Use Force and Firearms for Law Enforcement ficials)²⁶.

Pasal 2.2 ISA menentukan bahwa polisi tidak boleh memakai kekuatan yang 'lebih dari yang dibutuhkan'. Perkataan yang dipakai tidak termasuk persyaratan Proporsionalitas.

Konstitusi RDTL dalam Pasal 30 mengakui bahwa setiap individu berhak mempertahankan integritas dan keamanan dirinya sendiri. Hal ter sebut termasuk jaminan atas hak untuk hidup.

Pada saat polisi melaksanakan wewenangnya untuk memakai kekuatan, hak orang-orang untuk mempertahankan integritas dan keamaan dirinya sendiri dan, kadang-kadang, hak hidupnya mungkin akan dibatasi. Dengan demik ian ketentuan pembatas dalam Pasal 24 sebagaimana yang dibahas di atas perlu dianalisa lebih lanjut.

Prinsip proporsionalitas penggunaan kekuatan oleh polisi ada kaitan langsung dengan hubungan di antara kedua persyaratan yang ditentukan dalam Pasal 24 Konstitusi RDTL. Tanpa persyaratan

²⁴ Pasal 9.3 menentukan bahwa : "Penggunaan kekuatan harus proporsional dengan ancaman yang dihadapi dan hanya dipakai apabila sungguh-sungguh perlu dalam keadaannya. Meskipun sifat umum Pasal 9.2, seharusnya Kekuatan yang Mematikan hanya digunakan dalam hal kekuatan lain yang tidak mematikan jelas tidak pantas dipakai dalam keadaannya"

²⁵ Yang tersebut.

²⁶ Disahkan oleh Rapat PBB Kedelapan mengenai Pencegahan Tindak Pidana dan Diperlakukannya Pihak Pelanggar, Havana, Cuba, 27 Agustus s/d 7 September 1990. Lih Prinsip 5.

proporsionalitas dalam ISA maka pada kenyataan akan memperluas ketentuan pembatas yang telah ditentukan dalam Konstitusi.

Menurut Peraturan UNTAET No. 1999/1, Peraturan-peraturan UNTAET yang akan tetap berlaku sampai dicabut atau diganti oleh undang-undang yang diberlakukan oleh Parlemen Nasional²⁷. Ketentuan tersebut dibenarkan oleh Pasal 1 Undang-undang 2/2002 Penafsiran Hukum yang Berlaku pada tanggal 19 Mei 2002. Di dalam hirarki sumber hukum tersebut ada kemungkinan bahwa kriteria yang ditentukan dalam ISA untuk penggunaan kekuatan oleh polisi akan lebih diutamakan daripada kriteria-kriteria yang ditentukan dulu oleh Peraturan UNTAET. Sebagai akibat, standar-standar yang dibutuhkan untuk menjamin hak asasi manusia akan direndahkan.

JSMP merekomendasikan bahwa:

Hendaknya Pasal 2.2 dari ISA diubah supaya meliputi persyaratan Proporsionalitas atas tingkat kekuatan yang dapat dipakai oleh polisi, dengan mengingat perkataan Bagian 9.3 Peraturan UNTAET No. 2001/22, untuk menyesuaikan ketentuan ISA tersebut dengan jaminan hak asasi manusia sebagaimana yang termuat dalam Konstitusi RDTL.

4.2.2 Kewajiban Warganegara untuk Bekerjasama dengan Polisi dan Agen Intelijen

Pasal 5 ISA menentukan bahwa:

- “1. Warga negara terikat oleh persyaratan untuk berkolaborasi dengan agen dan pejabat angkatan keamanan dengan mentaati perintah dan amanat yang sah dan dengan tidak menghalangi pelaksanaan tugasnya.
2. Pejabat dan agen Negara dari badan pemerintahan serta anggota dewan pengurus dari perusahaan negara mempunyai kewajiban untuk bekerjasama dengan angkatan dan dinas keamanan sesuai dengan hukum.
3. Orang-orang yang menduduki posisi manajemen, pengawasan, pemeriksaan atau pemantauan berkewajiban untuk segera melaporkan kepada angkatan dan dinas keamanan atas fakta-fakta yang diketahui dalam pelaksanaan tugasnya atau karena tugasnya dan yang mungkin merupakan persiapan, percobaan atau pelaksanaan spionase, sabotase atau kejahatan teroris.
4. Kegagalan untuk mematuhi ketentuan-ketentuan sebagaimana yang diuraikan dalam no. 2 dan 3 diancam dengan hukuman tindak pidana, sesuai hukum.”

Pada saat menganalisa Pasal 5 yang disebut di atas, perlu diperhatikan bahwa artinya kata kolaborasi tidak diberikan definisi. Apakah kolaborasi berarti bahwa orang-orang harus menyampaikan informasi kepada polisi dan dinas intelijen mengenai dirinya sendiri atau orang lain? Apakah kolaborasi dapat termasuk tindakan sebagai agen rahasia yang secara aktif membantu polisi dan dinas intelijen untuk memperoleh informasi ataupun menangkap seseorang?

²⁷ Pasal 4 Peraturan UNTAET 1999/1.

Menurut JSMP penting sekali untuk mempertimbangkan artinya kolaborasi atau paling tidak mencantumkan daftar contoh mengenai apa yang diharapkan dari warga negara kalau diperintahkan oleh polisi dan dinas intelijen. Salah satu alasan untuk didefinisikannya kata kolaborasi adalah bahwa setiap orang berhak tidak menyatakan dirinya sendiri terlibat dalam tindakan jahat dan untuk tetap diam, sebagaimana yang ditentukan oleh Regulasi UNTAET²⁸. Hak untuk dianggap tidak bersalah, yang merupakan hak dasar dan menimbulkan hak lain untuk tidak menyatakan dirinya sendiri terlibat dalam tindakan jahat serta hak untuk tetap diam, dijamin oleh Konstitusi²⁹.

Juga merupakan hal yang penting untuk mengklarifikasi istilah-istilah lain yang digunakan dalam ketentuan ini misalnya misalnya orang yang memegang posisi atau fungsi manajemen dan 'melaporkan dengan cepat' sebagaimana dicantumkan dalam ayat 3 dari pasal 5 ISA.

Apabila meminta kolaborasi orang-orang, seharusnya ada prosedur-prosedur yang diikuti supaya hak-hak tersebut tidak dibatasi dengan dengan sewenang-wenang.

ISA tidak menentukan prosedur yang dapat dipakai oleh angkatan keamanan dalam hal menuntut kolaborasi warga negara. Prosedur tersebut juga belum diatur oleh undang-undang lain di Timor Leste.

Dengan demikian, JSMP berpendapat bahwa tanpa ditentukannya prosedur-prosedur yang seharusnya dipakai pada saat meminta kolaborasi berkaitan dengan Pasal 5 ISA, dapat muncul keadaan di mana hak asasi manusia dapat dengan mudah dilanggar secara sewenang-wenang.

JSMP merekomendasikan bahwa:

Pasal 5 ISA hendaknya diubah supaya meliputi ketentuan mengenai syarat-syarat prosedur yang harus ditaati dalam hal meminta kolaborasi dari seorang warganegara untuk menghindari kemungkinan dilanggarnya jaminan Konstitusi atas hak asasi manusia. JSMP merekomendasikan untuk menambah juga bahwa arti dari istilah "kolaborasi" sebagaimana yang dicantumkan dalam ISA dijelaskan.

4.2.3 Wewenang Polisi untuk Meminta Bukti Identifikasi Siapapun di Tempat-tempat Umum

Pasal 15.2 (a) ISA menentukan bahwa:

“Upaya polisi adalah ditentukan dalam Konstitusi RDTL dan undang-undang, termasuk di antara yang lain:

- a) Persyaratan untuk meminta bukti identifikasi dari seorang *siapapun* yang *ditempatkan di atau yang melewati tempat umum* atau yang berada di bawah pengawasan polisi;” (Penekanan ditambah)

²⁸ Masing-masing, Pasal 35.4 dan 6.2 (a).

²⁹ Pasal 34.1 Konstitusi RDTL.

Penggunaan wewenang polisi untuk meminta bukti identifikasi tanpa adanya alasan hukum benar merupakan sebuah alat penting dalam banyak rezim yang menindasseperti Apartheid di Afrika Selatan. Rakyat Timor Leste juga menghadapi masalah yang serupa selama pendudukan Indonesia, di mana mereka diharuskan untuk selalu membawa bukti identifikasi. Menurut sejarah, kekuasaan polisi luas yang dipakai untuk menghentikan dan meminta bukti identifikasi dari orang-orang yang berdiri di jalan atau yang sedang melewati tempat umum dapat digunakan untuk memperoleh informasi mengenai anggota pihak oposisi dan kelompok kemasyarakatan dan untuk mengontrol kegiatannya.

ISA memberikan kepada polisi wewenang untuk mengontrol langkah-langkah orang yang ada di tempat umum. Konsekwensi dari diberhentikannya, dipertanyakannya dan dimintanya bukti identifikasi akan berdampak pada pembatasan hak bebas bergerak dan hak kepribadian setiaporang³⁰.

Pembatasan manapun, sebagaimana yang disoroti di atas, harus sesuai dengan Pasal 24 Konstitusi RDTL. JSMP berpendapat dengan tegas bahwa karena polisi tidak perlu alasan baik untuk meminta bukti identifikasi dari orang-orang di tempat umum, ketentuan pembatas tersebut tidak dapat diberlakukan sebab kepentingan lain lagi yang perlu dijamin tidak dapat diidentifikasi.

Menurut Pasal 7(1) Regulasi UNTAET No. 2001/22, polisi mempunyai wewenang untuk memberhentikan dan mempertanyakan seseorang hanya dalam hal menginvestigasikan tindak pidana³¹.

Pandangan JSMP adalah bahwa pada waktu polisi meminta bukti identifikasi seseorang, tindakan itu dalam kenyataan adalah pemberhentian dan penanyaan orang tersebut. Maka menimbulkan pertentangan di antara ISA dan Regulasi UNTAET. Ketentuan-ketentuan yang termuat dalam kedua undang-undang tersebut berbentuk cukup berbeda sehingga tidak jelas apakah ketentuan dalam Regulasi UNTAET diganti dengan yang dalam ISA atau tidak.

Maka dari itu, dalam menyediakan wewenang umum kepada polisi untuk memberhentikan seseorang dan meminta bukti identifikasi, JSMP berpendapat bahwa pembatasan yang dikenakan terhadap hak kepribadian dan kebebasan bergerak oleh karena pelaksanaan wewenang tersebut merupakan pelanggaran ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam Konstitusi.

JSMP merekomendasikan bahwa:

Hendaknya Pasal 15.2 (a) diubah untuk mengharuskan adanya alasan baik sebelum polisi diperbolehkan untuk meminta bukti identifikasi seseorang di tempat-tempat umum. Menurut JSMP perkataan yang dipakai dalam Pasal 7.1 Regulasi UNTAET No.2001/22 mungkin dapat dipakai sebagai contoh untuk perubahan ISA tersebut sebaba pasal tersebut membatasi

³⁰ Lih Pasal 36 dan 44 Konstitusi RDTL. Lihat juga Kovenan Internasional Hak-hak Politik dan Sipil, pasal 17 dan 12.

³¹ Pasal 7.1 menentukan: "Dalam hal seorang pejabat polisi menginvestigasikan tindak pidana, pejabat tersebut berwenang untuk menahan dan menanyai seorang siapapun kalau ada alasan yang benar untuk menganggap bahwa informasi mengenai tindak pidana tersebut dapat diperoleh dari orang yang bersangkutan."

wewenang polisi supaya polisi hanya dapat memberhentikan dan menanyai seseorang pada saat sedang melakukan investigasi tindak pidana.

4.2.4 Wewenang Polisi untuk Mencegah Masuknya Orang Asing yang ‘Tidak Menyenangkan’

Di bawah ISA polisi dapat mencegah masuknya seorang asing ke dalam Timor Leste apabila menganggap seorang asing tersebut sebagai orang yang tidak menyenangkan³². Dengan perkataan yang dicantumkan dalam Pasal yang bersangkutan suatu wewenang yang luas dan subyektif diserahkan kepada petugas polisi.

JSMP menegaskan bahwa adanya keperluan untuk mengembangkan mekanisme yang benar untuk memastikan agar wewenang tersebut tidak dilaksanakan dengan sewenang-wenang dan akan tidak melanggar hak asasi manusia yang telah diakui, misalnya hak mencari suaka dan hak kebebasan bergerak.

Penting juga bahwa dalam hal Parlemen Timor Leste merancang undang-undang baru, sangatlah penting untuk memastikan kesesuaiannya undang-undang baru tersebut dengan undang-undang lain yang baru dirancang atau baru disahkan. Ketentuan yang dibahas di atas tampaknya lebih wajar disediakan di bawah Undang-undang Imigrasi dan Suaka

JSMP merekomendasikan bahwa:

Hendaknya Pasal 15.2 (d) dihapuskan dari ISA. Wewenang polisi untuk mencegah pemasukannya orang-orang ke dalam Negara Timor Leste seharusnya ditentukan oleh Undang-undang Imigrasi dan Suaka.

4.2.5 Pengawasan Sarana Komunikasi di bawah Pasal 17

Pasal 17 ISA menyediakan sebuah mekanisme untuk memperoleh surat perintah untuk mengawasi komunikasi.

Konstitusi secara spesifik menjaga hak orang atas kepribadian surat-menyurat dan sarana komunikasi pribadi lain kecuali sebagaimana yang ditentukan oleh undang-undang sebagai akibat dari proses persidangan pidana.³³ Syarat pembatasan yang termuat dalam ISA menentukan bahwa surat perintah yang mengesahkan pengawasannya sarana komunikasi hanya dapat diberikan berkaitan dengan kasus pidana³⁴ maka JSMP menganggap ketentuan tersebut sesuai dengan Konstitusi RDTL. Namun JSMP menegaskan bahwa upaya pembatasan hak-hak harus meliputi syarat-syarat prosedural yang menjamin bahwa kekuasaan yang bersangkutan tidak

³² Pasal 15.2 (d) ISA

³³ Pasal 37.1 Konstitusi RDTL

³⁴ Dalam kasus pidana Hakim Investigasi, jika diminta oleh polisi yang melaksanakan investigasi tindak pidana, dapat mengotorisasikan, sesuai dengan hukum, pengawasan sarana komunikasi.

disalahgunakan dan bahwa hak-hak setiap individu hanya dapat dibatasi sejauh ditentukan oleh hukum.

Ditentukan dengan jelas dalam Regulasi UNTAET yang mengatur prosedur pidana bahwa pada waktu mendapatkan surat perintah, termasuk yang berkaitan dengan pengawasan sarana komunikasi, permohonan untuk surat perintah tersebut diajukan oleh Jaksa Umum kepada Hakim Investigasi³⁵. Sebaliknya, Pasal 17 ISA meniadakan peran Jaksa Umum dan memberikan kepada polisi wewenang untuk memohon surat perintah atas pengawasan sarana komunikasi dari Hakim Investigasi secara langsung. Sebuah konsekuensi praktek dari perbedaan persyaratan tersebut dapat mengakibatkan munculnya situasi di mana prosedur-prosedur yang berbeda-beda dilaksanakan untuk memperoleh surat perintah dalam kasus-kasus lain. Misalnya, surat perintah untuk menggeledahi sebuah tempat tertentu harus diminta oleh Jaksa Umum kepada Hakim Investigasi sedangkan surat perintah untuk mengawasi sarana komunikasi dapat dimohon oleh polisi langsung kepada Hakim Investigasi. Perbedaan itu dapat menimbulkan kebingungan atau kesulitan praktek khususnya untuk Jaksa Umum dalam hal tidak diberitahukan mengenai segala tindakan yang bersangkutan.

Peran pokok Jaksa Umum dalam proses persidangan pidana menunjukkan bahwa Jaksa Umum harus bertanggung jawab atas permohonan surat perintah. Peran Jaksa Umum diuraikan dalam Konstitusi³⁶ dan secara lebih spesifik lagi dalam Regulasi UNTAET. Jaksa Umum mempunyai kompetensi eksklusif untuk melaksanakan investigasi tindak pidana dan polisi diarahkan dan diawasi oleh Jaksa Umum³⁷. Jaksa Umum juga mempunyai kewajiban berdasarkan pada Konstitusi untuk memastikan bahwa hukum ditegakkan secara legal/sah dan demokratis. Kewajiban/tugas tersebut cukup penting dalam melindungi hak-hak kepribadiannya orang-orang.

Walaupun tetap diatur oleh Konstitusi RDTL, undang-undang Timor Leste lebih berkuasa daripada Regulasi UNTAET. Bagaimanapun, JSMP menganggap bahwa ada kemungkinan munculnya kesulitan dan ketidaksesuaian praktek akibat perbedaan prosedur di antara prosedur pidana umum yang diuraikan dalam Regulasi UNTAET dengan prosedur yang diuraikan dalam ISA. Atas kepentingan kesesuaian dan integritas proses seharusnya semua permohonan surat perintah diajukan oleh Jaksa Umum kepada Hakim Investigasi.

JSMP merekomendasikan bahwa:

Hendaknya Pasal 17.1 diubah supaya menentukan bahwa Jaksa Umum yang mempunyai tanggung jawab penuh untuk meminta surat perintah dari Hakim Investigasi.

³⁵ Pasal 17 Regulasi UNTAET 25/ 2001

³⁶ Pasal 132 Konstitusi RDTL.

³⁷ Lih Pasal 7.2 dan 7.4 Regulasi UNTAET 25/ 2001.

5. Pengawasan dan Pemeriksaan Ekstern

Parlemen adalah lembaga demokrasi utama di Timor Leste. Seharusnya tidak ada badan pemerintahan yang dikecualikan dari pengawasan Parlemen, termasuk angkatan dan dinas keamanan.

Sebagai negara demokrasi baru, JSMP mendorong Pemerintah Timor Leste untuk mengadopsikan praktek/kebiasaan dunia terbaik dalam menguraikan prosedur dan undang-undang untuk memastikan bahwa kebijakan keamanan dan pelaksanaannya oleh dinas keamanan, intelijen dan polisi diuraikan supaya beroperasi secara adil, transparan dan profesional dengan mengingat keperluan menjaga hak asasi dan manusia dan hak kebebasannya.

Pasal 7 ISA menentukan bahwa salah satu peran Parlemen adalah untuk mengawasi pelaksanaan kebijakan keamanan dalam negeri³⁸. Menurut pendapat JSMP, ketentuan i yang menguraikan kewajiban Pemerintah untuk melaporkan kepada Parlemen Nasional mengenai hal yang berkaitan dengan keamanan dalam negeri bersifat kabur dan tidak memuaskan. Lagi pula, menurut ISA Pemerintah diharuskan melapor kepada Parlemen mengenai keamanan dalam negeri sekali setahun dan untuk memberitahukan partai-partai politik mengenai ‘isu-isu utama secara teratur’³⁹. ISA tidak mendefinisikan baik artinya ‘isu-isu utama’ maupun artinya ‘secara teratur’. Tidak ada mekanisme resmi yang diuraikan untuk menjamin dilaksanakan pengawasan benar oleh Parlemen. Misalnya, ISA tidak mendirikan Komite Parlemen yang dapat berlaku sebagai forum untuk penasehat dan pemantauan/pengawasan. Bahkan, ISA hanya memberikan kepada Parlemen peran sebagai penerima laporan dari Pemerintah mengenai hal berkaitan dengan keamanan dalam negeri. ISA sama sekali tidak mengharuskan partisipasi aktif dari Parlemen.

Menurut JSMP Parlemen perlu disediakan dengan kekuasaan, sumber daya dan staf yang memadai untuk menjamin dipertanggungjawabkannya Pemerintah serta angkatan dan dinas keamanan atas kebijakan dan kelakuannya. Seharusnya kekuasaan tersebut termasuk akses penuh terhadap dokumen-dokumen, diajukannya secara teratur laporan Pemerintah kepada Parlemen untuk memastikan bahwa lembaga yang dipilih secara demokratis itu dapat melaksanakan peran pokoknya dalam mengawasi pelaksanaan kebijakan Pemerintah. Menyangkut kebijakan keamanan dalam negeri, JSMP berpendapat bahwa seharusnya Parlemen mempunyai wewenang untuk memberikan rekomendasi dan melakukan perubahan apabila perlu.

Dalam menimbang pelaksanaan kebijakan keamanan dalam negeri dan isu tentang pertanggungjawaban sangat penting juga untuk menimbang pertanggungjawaban PNTL serta Dinas Intelijen dan Keamanan Negara – sebab menurut ISA dinas-dinas tersebut ditugaskan untuk melaksanakan fungsi-fungsi keamanan dalam negeri⁴⁰.

³⁸ “Pasal 7: Wewenang Parlemen Nasional:

1. Dalam melaksanakan wewenang politik dan legislative, Parlemen Nasional dapat memberikan pertolongan dalam persediaan kerangka kebijakan keamanan dalam negeri dan pengawasan pelaksanaannya.
2. Partai-partai politik yang menduduki kursi Parlemen Nasional akan diberitahukan secara teratur oleh Pemerintah mengenai perkembangan-perkembangan berkaitan dengan kebijakan keamanan dalam negeri.
3. Parlemen Nasional akan memeriksa laporan tahunan mengenai keadaan keamanan dalam negeri, kegiatan dinas dan angkatan keamanan, yang akan diajukan kepada Pemerintah pada triwulan pertama setiap tahun.”

³⁹ Pasal 7.2 ISA

⁴⁰ Pasal 13 ISA menentukan bahwa fungsi keamanan dalam negeri dijalankan oleh PNTL dan Angkatan dan Dinas Keamanan

Sekarang ini, Undang-undang Keamanan Dalam Negeri (ISA) menentukan bahwa angkatan dan dinas keamanan diawasi oleh Komisi Antar Kementerian⁴¹. Akan tetapi, Komisi tersebut hanya terdiri dari anggota Pemerintah saja. Tidak ada wakil independent (yaitu, yang bukan anggota pemerintah) dalam Komisi itu yang khususnya berfungsi sebagai badan penasihat kepada Perdana Menteri. Sedangkan ISA menentukan bahwa Komisi Antar Kementerian berwenang untuk ‘menyediakan komentar mengenai, di antara yang lain, disiplin dinas keamanan’, tidak ada amanat Parlemen untuk melaksanakan investigasi atau pemeriksaan sendiri berkaitan dengan kegiatan dinas keamanan dan keberatan yang diajukan atas kelakuan anggotanya. Pertanggungjawaban angkatan dan dinas keamanan di banyak negara demokrasi dijamin melalui didirikannya mekanisme dan badan pengawasan. Di banyak negara Parlemen juga berperan dalam hal semacam ini dimana parlemen mempunyai wewenang untuk memeriksa standar-standar yang mengatur kelakuan polisi⁴². Banyak pemerintah telah mendirikan badan atau komite pengawas di dalam Parlemen untuk mengawasi pelaksanaannya kebijakan keamanan dalam negeri dan kegiatan dinas intelijen, keamanan dan polisi. Komite-komite tersebut bertanggung jawab sebagai pengawas terhadap dinas-dinas keamanan guna menjamin efisiensi, keaktifan dan legalitas perbuatannya.

Di Timor Leste sekarang ini belum ada sarana yang independen dan yang memadai untuk pengawasan dan pemeriksaan kegiatan angkatan keamanan; sebagai akibatnya agensi-agensi keamanan negara mungkin dapat beroperasi tanpa benar-benar bertanggung jawab kepada Parlemen, dan melalui Parlemen kepada warga negara Timor Leste. Seharusnya dipastikan pendirian sebuah badan pengawas non-pemerintah yang mampu menginvestigasikan pengaduan terhadap kegiatan agensi intelijen, keamanan dalam negeri dan polisi; mengajukan temuannya kepada Jaksa Umum; dan melaporkan kepada Pemerintah dan Parlemen (atau Komite Parlemen) mengenai kelakuan dan temuan investigasinya.

JSMP mengakui bahwa keamanan dalam negeri, tindakan melawan terorisme, dan intelijen negara adalah hal yang penting dan keterlibatannya pemerintah sangat pantas. Namun JSMP juga berfikir bahwa pengawasan Parlemen atas kegiatan tersebut dapat membantu dilaksanakannya fungsi agensi-agensi keamanan dengan benar, dan merupakan suatu unsur yang sangat esensial untuk kepercayaan masyarakat secara terus-menerus terhadap integritas daripada dinas-dinas yang bersangkutan.

JSMP merekomendasikan bahwa:

a) Hendaknya ISA diubah supaya mewajibkan Pemerintah melaporkan secara tertulis kepada Parlemen Nasional paling tidak tiga kali setahun mengenai isu-isu keamanan dalam negeri, serta mengabdikan kepada Parlemen wewenang untuk memberikan komentar dan rekomendasi atas kebijakan keamanan dalam negeri yang telah dilaporkan kepadanya oleh Pemerintah. Hendaknya Parlemen Nasional juga mendirikan sebuah “Komite Keamanan Dalam Negeri” yang disokong oleh multipartai (fungsi-fungsi Komite tersebut mungkin dapat dilaksanakan oleh

⁴¹ Pasal 9.2 menentukan: “Merupakan peran Komisi untuk menilai dan memberikan komentar atas: (b) dasar umum susunan, fungsi dan disiplin dari angkatan dan dinas keamanan, serta mengatur misi dan wewenangnya masing-masing.”

⁴² Misalnya, Inggris, Kanada, Australia dan Selandia Baru. Di Mozambique juga, Parlemen berwenang untuk memeriksa kelakuan polisi dalam situasi tertentu. Pada tahun 2000, Parlemen Mozambique mengadakan pemeriksaan terhadap kejadian di Montepuez pada tahun 1999 di mana 80 orang meninggal dunia pada waktu ditahan oleh polisi.

Komite 'A' atau Komite 'B' yang telah ada), yang mempunyai wewenang untuk melaksanakan pemeriksaan terhadap pendanaan dan kegiatan angkatan dan dinas keamanan serta pemeriksaan atas pelanggaran hak asasi manusia atau perbuatan salah lain yang dikatakan dilakukan oleh aparat tersebut.

b) ISA dan atau Undang-Undang tentang Provedor de Justiça (apabila disahkan) hendaknya diubah supaya yang dicakup dalam amanat Provedor de Justiça adalah wewenang untuk menginvestigasikan pengaduan terhadap angkatan dan dinas keamanan kedua-duanya, termasuk Dinas Intelijen Negara dan Dinas Nasional Keamanan Negara. Struktur tersebut dapat menjamin pertanggungjawaban angkatan dan dinas keamanan kepada badan-badan independen serta mengadakan saluran untuk mengajukan keberatan dan mencari ganti rugi atas pelanggaran yang dilakukan pada saat pelaksanaan upaya keamanan dalam negeri.