



JUDICIAL SYSTEM MONITORING PROGRAMME
PROGRAM PEMANTAUAN SISTEM YUDISIAL

Laporan Mengenai Undang-Undang Imigrasi dan Suaka
(Versi Pendek)

Dili, Timor Leste
Juni 2003

Judicial System Monitoring Programme (JSMP) didirikan pada awal 2001 di Dili, Timor-Leste. Melalui pemantuan pengadilan, pemberian analisa hukum dan laporan tematis tentang perkembangan sistem yudisial, JSMP bertujuan menyumbang kepada evaluasi dan pembangunan sistem yudisial di Timor-Leste. Untuk informasi lebih lanjut silakan membuka website kami: www.jsmp.minihub.org

JSMP berterimah kasih kepada Ireland Aid, USAID, The Asia Foundation, AusAid, dan International Commission of Jurists (Australia) atas dukungan lembaga-lembaga tersebut dalam persiapan laporan ini.

*Judicial System Monitoring Programme
St. Antonio No 86, Motael, Dili – East Timor
Postal address: PO Box 275, Dili, East Timor
Tel/Fax: (670) 390 323 883
Mobile: +670 7233711
Email: info@jsmp.minihub.org*

Daftar Isi

1. Ringkasan Eksekutif.....	4
2. Rekomendasi	8
3. Konstitusionalitas dan Perlindungan Hak Asasi Manusia untuk Orang Asing	13
3.1 Pembatasan terhadap hak sipil dan politik yang dapat dibenarkan	13
3.2 Konstitusionalitas dan perlindungan Hak Asasi Manusia	14
3.3 Hak untuk kebebasan berekspresi.....	16
3.4 Hak untuk ikut serta dalam asosiasi-asosiasi tertentu.....	20
3.5 Pertimbangan Keamanan Nasional.....	21
3.6 Campur tangan terhadap hak atas kehidupan pribadi yang tidak diijinkan	24
4. Ketetapan mengenai Suaka Politik dan Pengungsi.....	27
4.1 Konvensi mengenai Pengungsi dan Perlindungan Kemanusiaan.....	27
4.2 Permohonan untuk Suaka Politik di dalam negara Timor Leste atau di perbatasannya.	29
4.3 Tes Masuk	31
4.4 Proses pengambilan keputusan yang sebenarnya	34
4.5 Persyaratan mengenai karakter pengungsi.....	37
4.5 Pencabutan Status Pengungsi	38
4.6 Dukungan sosial terhadap pencari suaka dan pengungsi.....	40
5. Deportasi.....	41
5.1 Dasar-dasar untuk Deportasi.....	41
5.2 Penjelasan tentang dasar-dasar yang berkaitan dengan pencari suaka, pengungsi, dan “orang asing biasa”	42
5.3 Proses dan keadilan prosedural dari ketentuan deportasi	45
Lampiran 1: Tabel Masalah Konstitusi.....	50

1. Ringkasan Eksekutif

Laporan JSMP tentang Undang-Undang Imigrasi dan Suaka (Versi Pendek) hanya berfokus pada beberapa ketentuan dari Undang-Undang Imigrasi dan Suaka, yaitu konstitusionalitas dan hak asasi manusia untuk orang asing, ketentuan mengenai suaka dan pengungsian, serta ketentuan mengenai deportasi. Laporan ini bukan analisa yang lengkap mengenai undang-undang tersebut.

Laporan ini dimaksudkan untuk memberikan komentar konstruktif mengenai undang-undang imigrasi. Laporan ini juga bermaksud untuk memberikan sumbangan kepada debat umum maupun reformasi hukum dan kebijakan. JSMP tidak akan menilai kebijakan Pemerintah Timor Leste tentang imigrasi karena hal itu adalah urusan Pemerintah. JSMP hanya bermaksud untuk memberikan komentar tentang apakah undang-undang yang tersebut di atas adalah undang-undang yang sesuai dengan prinsip-prinsip dasar hukum, standar-standar internasional maupun ketentuan-ketentuan dari Konstitusi Republik Demokratik Timor Leste (yang yang dalam laporan ini akan disingkat menjadi '*Konstitusi Timor Leste*'). Selain itu, JSMP juga akan memberikan komentar mengenai pelaksanaan undang-undang tentang imigrasi.

Dalam satu tahun terakhir ini, Parlemen Nasional Timor Leste sudah mengeluarkan dua buah undang-undang yang sangat penting, yaitu Undang-Undang Kewarganegaraan dan Undang-Undang Imigrasi dan Suaka (yang dalam laporan ini akan disingkat menjadi '*Undang-Undang Imigrasi*'). Undang-Undang Kewarganegaraan tersebut menentukan siapa yang sudah menjadi warga negara Timor Leste maupun siapa yang boleh menjadi warga negara Timor Leste melalui pernikahan atau proses biasa. Undang-Undang Imigrasi mengatur proses untuk masuk dan pergi ke luar dari Timor Leste untuk orang asing maupun status orang asing selama berada di Timor Leste. Undang-Undang Imigrasi berlaku bagi semua orang yang tidak mempunyai status kewarganegaraan Timor Leste, yaitu pengunjung, pekerja asing, orang asing yang tinggal sementara, pengungsi dan pencari suaka, pasangan dari warga negara Timor Leste, serta orang asing yang sudah lama menetap di Timor Leste seperti pastor, suster, dokter dan aktivis yang bukan orang Timor. Kedua undang-undang yang tersebut di atas bersama-sama mengatur suatu isu yang sensitif, yaitu kewarganegaraan dan status imigrasi untuk orang Timor maupun orang asing yang berada di Timor Leste.

Undang-Undang Kewarganegaraan dikeluarkan oleh Parlemen Nasional Timor Leste pada tanggal 2 Oktober 2002 dan sudah berlaku sejak tanggal 30 Oktober 2002. Undang-Undang Imigrasi dikeluarkan oleh Parlemen Nasional pada tanggal 30 April 2003 dan sudah diajukan oleh Presiden kepada Pengadilan Tinggi (*Court of Appeal*) untuk menentukan apakah undang-undang ini sesuai dengan Konstitusi Timor Leste.

Undang-Undang Imigrasi belum berlaku karena masih belum ditandatangani oleh Presiden sesuai dengan Pasal 85 dari Konstitusi Timor Leste. Jadi agak menguatkirkan bahwa Undang-Undang Imigrasi sedang dilaksanakan di bandar udara dan daerah perbatasan seolah-olah sudah berlaku. Pembayaran visa sedang dilakukan dan keputusan-

keputusan sedang diambil sesuai dengan sebuah undang-undang yang belum berlaku. JSMP mengimbau Pemerintah Timor Leste supaya bisa dijelaskan kepada semua pegawai imigrasi di seluruh Timor Leste bahwa Undang-Undang Imigrasi tidak berlaku sebelum pengesahan oleh Presiden. Keputusan-keputusan yang berdasarkan sebuah undang-undang yang belum berlaku adalah batal secara hukum.

Kedua undang-undang tersebut akan berdampak besar baik untuk orang asing maupun orang Timor Leste. Kelompok-kelompok yang terpengaruh/tersentuh oleh undang-undang ini termasuk orang asing yang sudah lama menetap di Timor Leste, orang asing yang sudah menikah dengan orang Timor atau yang mempunyai keluarga di Timor Leste (termasuk banyak warga negara Indonesia), serta para pengungsi di Timor Leste. Ada kemungkinan besar bahwa banyak orang akan mengalami kesulitan karena dalam kedua undang-undang tersebut belum ada mekanisme supaya orang asing yang sudah menikah dengan warga negara bisa menetap di Timor Leste secara praktis tanpa melanggar hukum. Ketentuan yang mewajibkan orang Timor Leste membuktikan kewarganegaraannya di perbatasan saat mau pulang ke tanah airnya akan menghalangi hak mereka untuk pulang. Selain itu, ketentuan tersebut mungkin akan mengakibatkan deportasi warga negara Timor Leste yang tidak sesuai dengan Konstitusi.

Pengeluaran kedua undang-undang ini mempunyai makna simbolis. Setelah lebih dari 500 tahun di bawah penjajahan, pendudukan dan pemerintahan oleh Portugis, Indonesia dan Perserikatan Bangsa-Bangsa, kedua undang-undang ini merupakan pertama kali rakyat Timor Leste – melalui wakil-wakil yang terpilih – bisa mengatur orang asing yang berada di negaranya. Peristiwa ini sangat penting karena imigrasi – termasuk migrasi kolonial pada jaman Portugis maupun transmigrasi pada jaman Indonesia – pernah berpengaruh besar dalam sejarah Timor Leste. Oleh karena itu, sangat baiklah bahwa kedua undang-undang ini diprioritaskan oleh Pemerintah Timor Leste yang aktivitas legislatifnya cukup padat.

Kedua undang-undang tersebut menangani sebuah hal yang membingungkan dari segi hukum dan kebijakan. Selama tiga tahun terakhir, bidang hukum imigrasi dan pengungsian merupakan bidang hukum yang membingungkan dan penuh dengan peraturan-peraturan yang tidak jelas atau bahkan bertentangan maupun praktek-praktek yang tidak konsisten di tempat masuk perbatasan Timor Leste. Semoga kedua undang-undang ini dapat membawa kepastian dan kemantapan kepada pengelolaan dan penegakan hukum imigrasi.

Hubungan geografis antara Timor Leste dan Indonesia, khususnya hubungan sosial, budaya, dan ekonomi antara Timor Leste dengan Timor Barat, memerlukan hukum imigrasi yang mempertahankan keamanan perbatasan negara maupun mendorong perdagangan dan hubungan bersama antara kedua negara tersebut. Undang-Undang yang tidak begitu rumit biasanya lebih mudah untuk dilaksanakan serta memberi kepastian kepada pihak yang bersangkutan. Sebuah undang-undang yang tidak rumit juga akan memperlancar proses pembangkitan kembali hubungan keluarga dan ekonomi antara warga Timor Leste dan warga Indonesia. Undang-Undang yang terlalu birokratis dan

rumit, yang mewajibkan visa-visa yang mahal, akan menghalangi investasi dan mengakibatkan penyelundupan barang maupun kedatangan orang secara sembunyi.

Walaupun struktur kedua undang-undang cukup baik dan kedua-duanya mengandung banyak ketentuan yang maju, JSMP memprihatinkan beberapa aspek dari kedua undang-undang yang melanggar standar-standar dasar hukum internasional serta berkemungkinan untuk dianggap tidak sesuai dengan Konstitusi Timor Leste. Parliamen Nasional nampaknya tidak memahami keterbatasan kewenangannya untuk mencabut hak asasi manusia seperti kebebasan berekspresi, berkumpul, berserikat, dan pribadi. Misalnya ketentuan yang mengatur proses lamaran singkat (summary admissibility process) untuk pelamaran suaka nampaknya melanggar Konvensi Pengungsi. Lagi pula proses penentuan status untuk pencari suaka mengancam kualitasnya keputusan-keputusan karena tidak ada perlindungan kuat atau jangka waktu yang realistis. Beberapa alasan untuk menghentikan proses pelamaran serta beberapa ketentuan mengenai persyaratan karakter, deportasi dan perkecualian atas status pengungsi melebihi ketentuan yang diperbolehkan oleh Konvensi Pengungsi. Status dan hak-hak orang yang sudah dinilai sebagai pengungsi tidak jelas dan mempunyai beberapa hal yang tidak sesuai dengan Konvensi Pengungsi. Ketentuan-ketentuan mengenai visa, ijin untuk tinggal menetap, tempat suaka, dan deportasi seharusnya mempunyai bagian tentang hak-hak anak yang bersangkutan. Seharusnya ada perlindungan jelas untuk mencegah orang diusir ke negara-negara di mana ada risiko mereka akan disiksa. Seharusnya juga ada ketentuan tentang hak-hak orang yang tidak dinilai sebagai pengungsi tetapi masih diancam dengan pelanggaran hak asasi manusianya.

Beberapa aspek dari kedua undang-undang tersebut bisa dikatakan terlalu rumit dan sulit untuk ditaati secara praktis, khususnya jangka-jangka waktunya. Beberapa ketentuan tidak memberikan kewenangan kepada para menteri untuk membagi-bagi tugas, sehingga para menteri wajib mengambil banyak keputusan dalam waktu yang sangat singkat. Oleh karena mencampurkan prosedur pidana dengan prosedur administratif, JSMP menguatirkan diberikannya kewenangan untuk mengambil keputusan tentang imigrasi dan pengungsian kepada polisi daripada pegawai negeri. Pedoman-pedoman terinci harus dibuat untuk melatih para pengambil keputusan tentang bagaimana menafsirkan dan melaksanakan prosedur-prosedur, supaya kedua undang-undang tersebut dilaksanakan secara konsisten dan adil. Beberapa ketentuan mengenai proses pembuatan keputusan tidak melindungi hak dasar prosedur hukum, misalnya hak untuk diberikan alasan yang tertulis, hak untuk didengarkan, hak untuk memberikan komentar tentang informasi yang melawan, serta hak untuk kepastian dalam proses peninjauan kembali dan naik banding. Kedua undang-undang tidak memberi pelamar (termasuk orang pencari suaka) hak untuk mendapatkan penasihat hukum ataupun penerjemah. Beberapa bagian dari kedua undang-undang perlu dijelaskan, khususnya hubungan antara visa dan ijin tinggal. Mekanisme lain yang belum jelas adalah status jangka menengah untuk orang yang tinggal di Timor Leste tetapi belum memenuhi prasyarat untuk menjadi penduduk tetap.

Nampaknya sebagian besar dari undang-undang imigrasi diambil dari hukum imigrasi Portugis. Baiklah kalau negara-negara seperti Timor Leste, yang sistem hukumnya sedang berkembang, bisa menerapkan ketentuan hukum dari sebuah negara yang sistem

hukumnya sudah berkembang seperti Portugis, apalagi karena hukum Portugis dapat diawasi oleh Pengadilan Hak Asasi Manusia Eropah (*European Court of Human Rights*). Pelaku hukum di Timor Leste sepertinya mampu belajar dari yurisprudensi Portugis mengenai hukum imigrasi dan suaka. Akan tetapi, Pemerintah Timor Leste harus ingat bahwa keadaan di Timor Leste berbeda jadi peraturan perundang-undangan di Timor Leste harus disesuaikan. JSMP khawatir karena nampaknya beberapa ketentuan dari Undang-Undang Imigrasi diambil saja dari undang-undang imigrasi yang berlaku di Portugis tanpa disesuaikan terlebih dulu.

Soal keamanan nasional merupakan fokus utama dari undang-undang imigrasi. Dengan sejarah Timor Leste yang begitu menyakitkan, serta masalah terorisme internasional dan serangan milisi dari Indonesia, maka wajarlah kalau Pemerintah Timor Leste ingin berfokus pada masalah keamanan. Meskipun demikian, juga penting kalau masalah keamanan nasional tidak dilebih-lebihkan dan tidak dijadikan alasan untuk dibuatnya keputusan sewenang-wenang atau diabaikannya hak asasi manusia. Perbuatan-perbuatan seperti ini dapat meningkatkan rakyat Timor Leste akan disalahgunakannya isu 'keamanan nasional' oleh Indonesia, yang menghalangi orang yang mau masuk atau pergi keluar dari Timor Timur atas nama 'keamanan nasional'. JSMP mengimbau supaya beberapa ketentuan yang berkaitan dengan 'keamanan nasional' ditambah dengan ketentuan-ketentuan yang mencegah dari disalahgunakannya kedua undang-undang atas nama 'keamanan nasional'.

JSMP juga merasa bahwa Pemerintah harus mendirikan sebuah program pelatihan yang lengkap untuk para pegawai yang bertugas untuk melaksanakan kedua undang-undang ini. Pemerintah juga harus melakukan sebuah kampanye besar untuk meningkatkan kesadaran masyarakat Timor Leste maupun orang asing akan hak dan kewajiban mereka sesuai dengan kedua undang-undang ini.

2. Rekomendasi

Rekomendasi mengenai Konstitusionalitas dan Perlindungan Hak Asasi Manusia untuk Warga Negara Asing

Rekomendasi 1. Pasal 11 (e) – (h) seharusnya dicabut dan dinyatakan secara hukum batal dan tidak berlaku samasekali.

Rekomendasi 2. Pasal 11(a) dan (g) seharusnya dicabut dan dinyatakan secara hukum batal dan tidak berlaku. Pasal 9 seharusnya diamademen supaya mengizinkan keikutsertaan warga negara asing dalam organisasi politik, perkumpulan profesi, dan serikat pekerja.

Rekomendasi 3. Pasal 12 seharusnya dicabut dan dinyatakan secara hukum batal dan tidak berlaku.

Rekomendasi 4. Ketika keamanan nasional atau kepentingan umum disebut dengan tujuan untuk melarang suatu asosiasi, orang, atau acara yang tertentu di Timor Leste, maka deklarasi yang menyatakan hal ini sebaiknya diserahkan kepada Dewan Nasional untuk di periksa olehnya.

Rekomendasi 5. Perundang-undangan yang berisikan diskresi ‘keamanan nasional’, ‘Kepentingan umum’ atau ‘hubungan internasional’ harus mendefinisikan dengan rinci, hal-hal apa saja yang dianggap memunculkan resiko kepada kepentingan tersebut.

Rekomendasi 6. Haluan-haluan yang rinci seharusnya disiapkan untuk pegawai imigrasi yang menentukan hal-hal yang dapat dan hal-hal yang tidak dapat dipertimbangkan ketika mengambil keputusan yang mendasarkan kriteria yang menyangkut ‘keamanan nasional’ ‘ketertiban umum’ atau ‘hubungan internasional’.

Rekomendasi 7. Beberapa perubahan yang relatif kecil sebaiknya dilakukan atas beberapa bagian-bagian tertentu hukum tersebut untuk memastikan kesesuaian dengan hak atas kehidupan pribadi dan kebebasan dari campur tangan yang sewenang-wenang. Pasal 6 sebaiknya di amendemen sehingga mendefinisikan ‘otoritas dan ‘agen dari otoritas’ yang berwewenang untuk memerlukan bukti identitas dari seorang asing. Pasal tersebut juga sebaiknya di amendemen untuk mengizinkan penunjukan bukti identifikasi dalam jangka waktu yang layak. Pasal 7 seharusnya di amendemen untuk memerlukan informasi yang terkini tentang status perkawinan dan profesi hanya sejauh informasi tersebut relevan bagi status visa seseorang. Syarat yang tercantum dalam pasal 9 yang menentukan penyerahan daftar anggota yang rinci kepada pemerintah oleh asosiasi sebaiknya dihapus. Pasal 62 (2) seharusnya di amendemen sehingga hanya orang yang memungut biaya atas penginapan diwajibkan menyimpan rekor informasi pendaftaran, dan hanya demi tujuan menyimpan rekor komersial. Sanksi atas kegagalan mengikuti syarat tersebut sebaiknya dikenakan kepada tuan rumah yang memiliki obligasi, bukan kepada orang asing.

Rekomendasi mengenai Ketentuan tentang Suaka dan Pengungsi

Rekomendasi 8. Mekanisme yang berkaitan dengan suaka politik seharusnya mencakup masalah pemberian perlindungan terhadap pemulangan, deportasi, atau ekstradisi untuk kasus-kasus di mana terdapat kebutuhan kemanusiaan yang kuat untuk mendapatkan perlindungan tetapi tidak termaktub dalam Konvensi tentang Pengungsi, dan/atau adanya resiko bahwa orang tersebut akan menghadapi penyiksaan ataupun perlakuan keji yang tak berperi-kemanusiaan lainnya, atau hukuman dengan dalih apapun, di negara di mana dia akan dikembalikan.

Rekomendasi 9. Semua ketetapan dalam Undang-Undang Imigrasi tentang penyaringan penerimaan harusnya dihapus, baik untuk permohonan dari dalam negara maupun dari perbatasan, sehingga kepentingan yang nyata dari setiap pemohon suaka dapat diperiksa secara teliti. Bila ketetapan ketetapan tentang penyaringan tetap dipertahankan, seharusnya tidak dibedakan antara permohonan dari dalam negara dan permohonan yang dari perbatasan. Semua jangka waktu harus ditinjau kembali guna menjamin tersedianya waktu yang cukup untuk membuat keputusan yang bijak dan sesuai dengan hukum.

Rekomendasi 10. Bila terjadi peristiwa di mana pemohon yang mengajukan permohonannya dari dalam negara mengajukan naik banding ke Menteri Dalam Negeri, pemohon seharusnya diberi hak untuk mendapatkan informasi tentang keputusannya serta hak bandingnya. Jangka waktu untuk naik banding ke pengadilan harus jelas. Mengenai ketentuan untuk pemohon yang dari perbatasan, perlu dimasukkan dalam Undang-Undang Imigrasi jangka waktu pemohon dan UNHCR harus diberitahu tentang keputusan penerimaan, hak untuk banding terhadap keputusan Menteri Dalam Negeri serta jangka waktu untuk naik bandingnya.

Rekomendasi 11. Pemohon seharusnya mempunyai hak untuk mendapatkan perwakilan hukum dan jasa interpretasi yang profesional selama proses berlangsung.

Rekomendasi 12. Pemohon seharusnya mempunyai hak atas pemeriksaan, dalam bentuk interview dengan pengambil keputusan, yang disaksikan oleh penasehat hukum pemohon, UNHCR dan interpreter yang berkualifikasi bilamana perlu.

Rekomendasi 13. Semua jangka waktu sepanjang berlangsungnya proses permohonan harus ditinjau kembali untuk menjamin bahwa waktunya memadai untuk pengambilan keputusan yang matang dan sesuai dengan hukum, dan juga waktu yang layak bagi pemohon dan pengacaranya untuk menyiapkan materi pendukung.

Rekomendasi 14. Pemohon seharusnya mempunyai hak untuk diberitahukan secara tertulis alasan yang menjadi dasar keputusan, termasuk ringkasan dari bukti-bukti yang dipakai, temuan dari penyelidikan atas fakta-fakta yang relevan, hukum yang diterapkan maupun keputusan terakhirnya.

Rekomendasi 15. Harus diklarifikasikan apakah jangka waktu untuk banding berlaku dari waktu keputusan diturunkan atau berlaku mulai dari waktu pemberitahuan.

Rekomendasi 16. Pasal 1(f) dari Konvensi tentang Pengungsi secara panjang lebar mendefinisikan alasan yang diperbolehkan untuk penolakan terhadap perlindungan yang dijamin oleh Konvensi tersebut. Oleh karena itu, Undang-Undang Imigrasi perlu mengikuti rumusan perkataan dari ketentuan tersebut dan mencabut semua lainnya.

Rekomendasi 17. Konvensi tentang Pengungsi menggunakan perkataan “tindak kejahatan non politik yang serius” sebagai patokan penolakan. Ketentuan yang ada dalam Undang-Undang Imigrasi meliputi jenis kejahatan yang jauh lebih luas daripada kejahatan yang menjadi dasar penolakan menurut Konvensi tentang Pengungsi. Disarankan, apabila Timor Leste masih tetap berkehendak untuk memberlakukan persyaratan mengenai karakter pencari suaka yang di luar apa yang diperbolehkan menurut Konvensi tentang Pengungsi, (yang nanti mungkin dapat ditentang sebagai tidak konstitusional) paling tidak perkataan ketentuan perlu diubah untuk menentukan bahwa pelanggaran merupakan kejahatan non politik yang serius yang dilakukan di luar negara tempat berlindung. Selain itu perlu dipertimbangkan apakah persyaratan penolakan berdasarkan hukuman yang sebenarnya dijalani dan bukan berdasarkan hukuman maksimum. Juga perlu ada batas waktu yang berkaitan dengan pelaksanaan hukuman itu, supaya kasus semacam itu tidak ditolak semua.

Rekomendasi 18. Dasar-dasar untuk pencabutan status pengungsi harus dirubah sehingga mencerminkan (sejalan dengan) Konvensi tentang Pengungsi yang telah mendefinisikan masalah ini secara panjang lebar.

Rekomendasi 19. Ketentuan yang berkaitan dengan efek dari kehilangan hak atas suaka masih sangat membingungkan, rumit, dan kurang berguna. Ketentuan tersebut perlu dicabut. Kalau hendak dipertahankan, harus diklarifikasikan bahwa larangan deportasi terhadap orang yang mungkin akan menghadapi penyiksaan lebih diutamakan dibandingkan dengan ketentuan ketentuan lainnya.

Rekomendasi 20. Undang-Undang Imigrasi seharusnya dirubah sehingga pencari suaka mendapat hak penuh untuk bekerja, jasa penerjemah, perwakilan hukum, dan akses terhadap sarana kesehatan umum dan sistem pendidikan, selama proses permohonan berlangsung. Undang-Undang Imigrasi harus dirubah demi menjamin bahwa hak-hak tersebut tetap berlangsung selama seseorang mempunyai status pengungsi.

Rekomendasi mengenai Deportasi

Rekomendasi 21. Suatu ketentuan perlu dimasukkan guna mengklarifikasi bahwa pengungsi dan pencari suaka bukan ditindak di bawah ketetapan ketetapan umum mengenai deportasi. Perlu juga ketentuan yang merincikan alasan khusus tentang deportasi terhadap pengungsi dan pencari suaka sehingga mencerminkan rumusan perkataan dalam Ayat 32 dari Konvensi tentang Pengungsi yang secara

panjang lebar menyediakan alasan yang diperbolehkan untuk dijadikan dasar dari pengusiran terhadap pengungsi.

Rekomendasi 22. Apabila pengungsi dan pencari suaka tetap dapat ditindak di bawah ketentuan ketetapan umum mengenai deportasi, dua ketentuan tambahan perlu dimasukkan. Ketetapan pertama untuk mengklarifikasi bahwa alasan memasuki wilayah negara secara tidak sah atau tinggal secara tidak sah tidak berlaku apabila orang tersebut telah mengajukan permohonan suaka.¹ Ketetapan kedua untuk memperluas larangan deportasi bagi pengungsi dan pencari suaka ke negara di mana kebebasannya dibahayakan² yang berlaku kepada semua pengungsi, baik yang menghadapi pengusiran berdasarkan alasan umum untuk deportasi atau kepada pengungsi yang status pengungsinya akan dicabut.³

Rekomendasi 23. Suatu mekanisme perlu ditetapkan guna menjamin agar sebelum pemohon suaka yang tidak sukses atau pengungsi yang telah kehilangan statusnya dideportasi, situasi dan kondisi yang berkaitan dengan kemanusiaan harus dipertimbangkan, termasuk permohonan yang tidak berkaitan dengan Konvensi tentang Pengungsi, dan bahwasanya penilaian perlu dilakukan untuk menentukan apakah orang tersebut akan mengalami resiko peniksaan di negara penerima atas dasar apapun.

Rekomendasi 24. Suatu mekanisme perlu ditetapkan untuk menjamin bahwa dampak dari deportasi terhadap anak-anak diperiksa dengan seksama dan bahwasanya kepentingan utama yang dipertimbangkan adalah kepentingan yang terbaik bagi anak,⁴ serta menjamin hak anak untuk tidak dipisahkan dari orang tuanya.⁵

Rekomendasi 25. Beberapa alasan untuk deportasi seharusnya didefinisikan lebih jauh lagi sehingga memenuhi syarat kelayakan dan keseimbangan dari alasan-alasan tersebut. Alasan yang berkaitan dengan kegiatan terlarang bagi orang asing seharusnya dicabut dengan alasan bahwa hal tersebut kemungkinan besar tidak konstitusional dan melibatkan sanksi hukum terhadap orang yang sekedar menggunakan hak asasi manusia.

Rekomendasi 26. Pihak yang berwenang untuk “pencarian fakta” dan aspek rekomendasi daripada proses deportasi perlu diklarifikasi.

Rekomendasi 27. Penundaan pelaksanaan surat perintah deportasi perlu disesuaikan dengan jangka waktu proses naik banding (yaitu selama 10 hari). Pengajuan banding kepada Pengadilan Banding terhadap surat perintah deportasi perlu berakibat penundaan pelaksanaan dari semua dan bukan sebagian dari surat perintah deportasi.

¹ Bahwasanya Pasal 68 lebih diutamakan daripada alasan-alasan umum deportasi.

² Lihat Pasal 109

³ Pada saat ini jaring pengaman yang dicantumkan dalam Pasal 109 berlaku hanya bagi pengungsi yang telah kehilangan status pengungsinya karena ketentuan yang berkaitan dengan pencabutan, dan tidak termasuk mereka yang menghadapi pengusiran berdasarkan alasan-alasan umum deportasi.

⁴ Pasal 3 (1) Konvensi tentang Hak Anak

⁵ Pasal 9 (1) Konvensi tentang Hak Anak

Rekomendasi 28. Pengambil keputusan beserta kriteria untuk menentukan jangka larangan masuk kembali perlu diperincikan, dan juga perlu dispesifikasi apakah ada hak pengajuan banding terhadap keputusan tersebut.

Rekomendasi 29. Pengadilan mestinya tidak diberi wewenang menjatukan keputusan deportasi sebagai bagian dari hukuman tindak pidana. Deportasi berdasarkan hal karakter perlu diatur dalam proses administrasi yang terpisah dari persidangan perkara pidana.

Rekomendasi 30. Kriteria untuk deportasi berdasarkan alasan karakter perlu ditinjau kembali agar dapat dipastikan criteria tersebut tidak dikenakan kepada orang yang dihukum di bawah hukum di negara yang tidak memenuhi standar internasional. Selain dari itu, kriteria untuk deportasi perlu berdasarkan pada hukuman penjara yang dijatuhkan oleh pengadilan, bukan ancaman hukuman penjara yang maksimum untuk tindak pidana tertentu. Lagi pula, perlu dipertimbangkan apakah hukuman pidana menjadi hal pertimbangan hanya selama jangka tertentu.

3. Konstitusionalitas dan Perlindungan Hak Asasi Manusia untuk Orang Asing

3.1 Pembatasan terhadap hak sipil dan politik yang dapat dibenarkan

Bab dari Undang-Undang Imigrasi dan Suaka yang nampaknya menimbulkan debat dan kontroversi yang paling besar adalah Bab II yang mencakup 'Hak dan Kewajiban Warga Asing'. Beberapa ketentuan dari Bab tersebut mencoba untuk membatasi berbagai hak dasar warga negara asing di Timor Leste, termasuk hak untuk kebebasan berekspresi dan hak untuk kebebasan berserikat. Ternyata Undang-Undang tersebut secara keseluruhan menunjukkan keinginan Pemerintah untuk mengatur secara sangat ketat keberadaan dan kegiatan warga negara asing di Timor Leste.

Walaupun pembatasan terhadap hak warga negara asing hanya ada di beberapa Pasal dari Undang-Undang Imigrasi, pembatasan tersebut perlu dikaji oleh karena beberapa alasan. *Pertama*, pembatasan tersebut tidak hanya menyangkut hak-hak sepele melainkan hak-hak yang diakui oleh masyarakat internasional, yaitu hak untuk kebebasan berekspresi, hak untuk kebebasan berkumpul, dan hak untuk kebebasan berserikat. Dalam hal ini tidak boleh ada diskriminasi antara warga negara setempat dengan warga negara asing.⁶

Kedua, pembatasan yang dibuat oleh Undang-Undang Imigrasi bertentangan dengan standar internasional, Konstitusi Timor Leste, dan ketentuan-ketentuan lain dari Undang-Undang Imigrasi sendiri. *Ketiga*, tidak jelas mengapa pembatasan tersebut dimasukkan ke dalam sebuah undang-undang tentang imigrasi daripada undang-undang lain yang lebih cocok, seperti undang-undang mengenai modal asing, keamanan nasional atau hukum pidana yang berlaku sama bagi warga negara Timor Leste dengan warga negara asing. *Keempat*, pembatasan terhadap hak warga negara asing menunjukkan bahwa yang diperlukan adalah undang-undang yang berfokus pada hal-hal tertentu daripada bersifat sangat umum dan melarang beberapa kegiatan yang benar.

Sangat mudah untuk dimengerti kalau setelah beberapa abad di bawah penjajahan, pendudukan dan pemerintahan oleh Portugis, Indonesia dan Perserikatan Bangsa-Bangsa, Pemerintah Timor Leste ingin membatasi 'pencampurtanganan' pihak asing di Timor Leste. Juga dapat dimengerti bahwa dalam sebuah negara demokratis yang baru seperti Timor Leste, dengan berbagai ancaman terhadap keamanan dan ketertiban umum dari dalam maupun dari luar, keamanan di daerah-daerah perbatasan akan menjadi prioritas yang penting. Akan tetapi, kewenangan sebuah negara untuk mengeluarkan undang-undang yang mengatur kegiatan warga negara asing di wilayah negara tersebut bukanlah kewenangan yang sepenuhnya. Kewenangan tersebut harus tunduk baik kepada standar-standar hak asasi manusia internasional maupun kepada ketentuan-ketentuan dari Konstitusinya negara itu sendiri.

Selain dari itu, produk perundang-undangan harus dikaji menurut beberapa prinsip dasar hukum: Apakah undang-undang mengatur kegiatan tertentu secara sah? Apakah ada

⁶ Lihat misalnya Pasal 19 dan 20 dari Deklarasi Universal mengenai Hak Asasi Manusia, dan Pasal 19 dan 21 dari Persetujuan Internasional mengenai Hak Sipil dan Politik.

mekanisme yang bersifat ‘keterlaluan’ (*disproportionate*) dalam melaksanakan apa yang merupakan tujuan dari undang-undang tersebut? Contohnya, apakah sebuah undang-undang yang membatasi semua kegiatan politik yang boleh dilakukan oleh warga negara asing bersifat proporsional (atau ‘tidak keterlaluan’) kalau ditimbang dengan tujuan untuk mempertahankan keamanan negara dan melindungi masyarakat dari tindakan teroris? Apakah ada cara lain yang lebih terarah, lebih efektif, dan yang tidak membatasi hak asasi manusia? Prinsip dasar ini tercantum dalam Deklarasi Universal mengenai Hak Asasi Manusia, yang mengatakan bahwa:

Dalam menjalankan hak-hak dan kebebasan-kebebasannya, setiap orang perlu tunduk hanya pada pembatasan-pembatasan yang ditetapkan oleh undang-undang yang tujuannya semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan yang tepat terhadap hak-hak dan kebebasan-kebebasan orang lain, dan untuk memenuhi syarat-syarat yang adil dalam hal moralitas, ketertiban dan kesejahteraan umum dalam suatu masyarakat yang demokratis.⁷

Pasal 25 dari Konstitusi Timor Leste bersifat lebih spesifik lagi. Pasal tersebut mengatakan bahwa:

Penangguhan pelaksanaan hak-hak, kebebasan dan jaminan asasi hanya dapat dibenarkan dalam keadaan perang atau keadaan darurat, berdasarkan Konstitusi.

3.2 Konstitusionalitas dan perlindungan Hak Asasi Manusia

Kewenangan Parlemen Nasional untuk mengatur soal imigrasi dan suaka berasal dari Pasal 95 Konstitusi Timor Leste (Kewenangan Parlemen Nasional) yang mengizinkan Parlemen untuk mengeluarkan undang-undang yang berkaitan dengan isu-isu dasar kebijakan domestik dan luar negeri Timor Leste. Pasal 3.4 dari Konstitusi memberikan kewenangan untuk mengatur perolehan, penghilangan, dan perolehan kembali kewarganegaraan kepada Parlemen Nasional.

Hukum internasional dimasukkan baik ke dalam Konstitusi maupun ke dalam hukum nasional Timor Leste melalui Pasal 9 Konstitusi Timor Leste (Hukum Internasional). Pasal tersebut mengatakan bahwa:

1. Norma-norma dan prinsip-prinsip hukum internasional umum merupakan bagian integral dari sistem hukum nasional Republik Demokratik Timor-Leste.
2. Ketentuan-ketentuan dari konvensi, traktat dan kesepakatan-kesepakatan internasional, berlaku dalam sistem hukum nasional berdasarkan pengesahan, ratifikasi atau keberpihakan oleh lembaga-lembaga kompeten, setelah diumumkan dalam Lembaran Resmi.
3. Ketentuan-ketentuan dari undang-undang yang bertentangan dengan ketentuan-ketentuan dari konvensi, traktat dan kesepakatan-kesepakatan internasional yang diterima dalam sistem hukum nasional Timor-Leste adalah batal dan tidak sah.

⁷ Pasal 29(2) Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia.

Melalui pasal tersebut, Republik Demokratik Timor Leste menerapkan sebuah sistem hukum yang dinamakan 'monis', di mana hukum internasional termasuk ke dalam hukum domestik secara langsung. Setelah Parlemen Nasional Timor Leste meratifikasi sebuah traktat yang kemudian diterbitkan dalam Lembaran Resmi, traktat tersebut langsung menjadi hukum di Timor Leste dan segala peraturan yang bertentangan dengan traktat tersebut harus tunduk padanya. Bahkan kalau sebuah traktat belum ditandatangani, Konstitusi Timor Leste mengatakan bahwa norma-norma dan prinsip-prinsip hukum internasional umum merupakan bagian integral dari sistem hukum di Timor Leste.⁸

Oleh karena itu, Konstitusi Timor Leste mewajibkan Parlemen untuk hanya mengeluarkan undang-undang yang sesuai dengan standar-standar dasar hak asasi manusia internasional. Mahkamah Agung Timor Leste⁹ berwenang untuk menilai konstitusionalitasnya ketentuan apapun dari undang-undang domestik.¹⁰ Penilaian tersebut harus dilakukan sesuai dengan standar-standar internasional.

Parlemen Nasional Timor Leste sudah menandatangani beberapa traktat dan konvensi internasional mengenai hak asasi manusia.¹¹ Beberapa traktat dan konvensi hak asasi manusia yang lain sedang dipertimbangkan oleh Parlemen Nasional.

Walaupun Kovenan Internasional mengenai Hak-Hak Sipil dan Politik (*ICCPR*) belum ditandatangani oleh President, Kovenan tersebut bisa dikatakan cukup bernilai dalam hukum domestik Timor Leste karena mencatat beberapa norma-norma dasar dari hukum internasional. Dalam Deklarasi Universal mengenai Hak Asasi Manusia tercatat beberapa norma-norma dasar dari hukum internasional, dan Deklarasi tersebut sudah menjadi bagian dari sistem hukum Timor Leste oleh karena Pasal 23 Konstitusi Timor Leste yang berbunyi:

Hak-hak asasi yang termuat dalam Konstitusi tidak mengesampingkan hak-hak lain yang termuat dalam undang-undang lain serta harus ditafsirkan sesuai dengan Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia.

Traktat-traktat lain yang berkaitan dengan Undang-Undang Imigrasi adalah Konvensi Internasional mengenai Perlindungan terhadap Hak Pekerja dan Anggota Keluarganya, Deklarasi mengenai Hak Asasi Manusia untuk Orang yang Bukan Warga Negara di

⁸ Pasal 9(1) Konstitusi Timor Leste.

⁹ Atau sampai dengan pembentukan dan dimulainya fungsi-fungsi Mahkamah Agung, wewenang yang diberikan kepada badan ini, berdasarkan konstitusi, akan diajalankan oleh 'Jawatan Yudikatif Tertinggi yang ada di Timor Leste': Pasal 164 Konstitusi Timor Leste.

¹⁰ Pasal 124 Konstitusi Timor Leste.

¹¹ Termasuk Kovenan Internasional mengenai Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya; Konvensi Internasional mengenai Penghapusan Segala Macam Diskriminasi Ras; Konvensi Internasional mengenai Penghapusan Segala Macam Diskriminasi terhadap Perempuan; Protokol Opsional pada Konvensi Internasional mengenai Penghapusan Segala Macam Diskriminasi terhadap Perempuan; Konvensi mengenai Hak Anak; Protokol Opsional pada Konvensi mengenai Hak Anak tentang Perdagangan Anak, Pelacuran Anak dan Pornografi Anak. Traktat-traktat tersebut belum berlaku di Timor Leste karena belum diterbitkan di Lembaran Resmi.

Negara di mana Mereka Tinggal (Declaration of the Human Rights of Individuals Who are not Nationals of the Country in which They Live), Konvensi mengenai Status Pengungsi, dan Protokol Opsional pada Konvensi Status Pengungsi.

Undang-Undang Imigrasi harus dibandingkan dengan standar-standar inilah maupun standar-standar hak asasi manusia internasional yang lain.

3.3 Hak untuk kebebasan berekspresi

Pasal 11 dari Undang-Undang Imigrasi membatasi beberapa hak yang paling mendasar dan demokratis, termasuk hak untuk kebebasan berekspresi dan hak untuk berkumpul. Undang-Undang tersebut mengatakan bahwa warga negara asing tidak boleh:

- (e) Menjalankan kegiatan yang bersifat politik atau mencampuri urusan, baik langsung ataupun tidak langsung dalam urusan-urusan negara
- (f) Mengorganisir atau turutserta dalam unjuk rasa, parade, mimbar-bebas atau pertemuan yang bersifat politik
- (g) Mengorganisir, menciptakan atau membuat korporasi atau bergabung dengan pihak-pihak apa saja yang memiliki berkarakter politik, sekalipun hanya bertujuan menyebarkan propaganda, khususnya antar sesama bangsa, tentang ide, program, atau norma-norma partai politik dari negara asal
- (h) Memaksa sesama bangsanya atau pihak ketiga untuk menjadi pengikut ide, program atau norma-norma partai politik atau fraksi politik dari negara manapun.

Beberapa amandemen dibuat terhadap Pasal Article 11 dalam Parlemen pada tanggal 28 April 2003. Pasal 11.2 sekarang berbunyi:

Pembatasan-pembatasan yang tersebut di atas tidak termasuk:

- (a) Kegiatan-kegiatan yang berkaitan langsung dengan akademis
- (b) Bantuan teknis yang diberikan dari pihak asing sesuai dengan kontrak yang diberikan oleh lembaga Negara
- (c) Gerakan liberasi yang diakui oleh Pemerintah, dalam pemenuhan kewajiban Konstitusi akan solidaritas
- (d) Program bantuan bi-lateral dan multi-lateral yang bertujuan untuk melatih dan memperkuat lembaga demokratis yang sesuai dengan Konstitusi dan diatur oleh hukum.

JSMP menyambut dengan baik amandemen-amandemen tersebut karena membatasi Pasal 11, tetapi JSMP juga menilai bahwa amandemen-amandemen ini tidak cukup. Walaupun bantuan donor dan proyek akademis dibenarkan oleh amandemen-amandemen ini, tetap ada banyak kegiatan politik yang benar tetapi tidak boleh dilakukan oleh warga negara asing. Ketentuan mengenai gerakan liberasi nampaknya dimasukkan oleh karena pemimpin Timor Leste dikritik sebab sebelum amandemen ini, Undang-Undang Imigrasi

melarang kegiatan-kegiatan seperti yang dilakukan oleh pemimpin gerakan kemerdekaan Timor Leste di Portugis, Mozambik dan Australia selama puluhan tahun.

Banyak sekali kegiatan akan dibatasi oleh Pasal 11 karena dapat dinilai 'bersifat politik'. Istilah 'bersifat politik' sebenarnya tidak dijelaskan dalam Undang-Undang Imigrasi. Nampaknya istilah tersebut mempunyai arti yang luas dan dapat mencakup pengungkapan pendapat tentang reformasi sosial atau komentar tentang pemerintah atau partai-partai yang melawannya. Sepertinya kegiatan seperti menulis surat kepada redaktor atau mengumpulkan dana untuk sebuah LSM lokal yang melakukan acara sosio-politik dapat dinilai sebagai 'kegiatan yang bersifat politik'. Kalau pengadilan-pengadilan menafsirkan istilah ini secara luas maka bisa terjadi pembatasan yang sangat ketat terhadap kebebasan berekspresinya warga negara asing.

Pada dasarnya, Pasal 11 melanggar beberapa standar dasar hak asasi manusia tentang kebebasan berekspresi, termasuk Pasal 19 dari Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia yang berbunyi:

Setiap orang berhak atas kebebasan untuk mempunyai dan mengeluarkan pendapat; dalam hal ini termasuk kebebasan untuk menganut pendapat tanpa mendapat gangguan, dan kebebasan untuk mencari, menerima dan menyampaikan keterangan-keterangan dan pendapat dengan cara apa pun dan dengan tidak memandang batas-batas.

Perlindungan terhadap kebebasan berekspresi dan kebebasan berkumpul juga terdapat di Pasal 20 dari Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, Pasal 19 dan 21 dari ICCPR serta Pasal 13 dari Konvensi Internasional mengenai Perlindungan untuk Pekerja Migran dan Anggota Keluarganya.

Lagi pula, Pasal 11 tidak sesuai dengan beberapa ketentuan dari Konstitusi Timor Leste yang mengkodifikasikan beberapa hak asasi manusia yang mendasar, termasuk Pasal 25 (Keadaan Perkecualian), Pasal 40 Konstitusi (Kebebasan Mengeluarkan Pendapat dan Kebebasan Informasi) dan Pasal 42 Konstitusi (Kebebasan Berkumpul dan Berunjuk Rasa). Pasal 25 mengatakan secara jelas bahwa penangguhan pelaksanaan hak-hak hanya dapat dibenarkan dalam keadaan perang atau keadaan darurat, berdasarkan Konstitusi.

Pasal Article 11 juga nampaknya bertentangan dengan sebuah ketentuan dari Undang-Undang Imigrasi itu sendiri, yaitu Pasal 5 yang berbunyi:

Warga negara asing yang tinggal di Republik Demokratik Timor Leste memiliki hak-hak dan tunduk pada kewajiban-kewajiban yang tercantum dalam Konstitusi dan Undang-undang.

Pembiacaraan dan kegiatan politik merupakan bagian yang sangat penting dari sebuah masyarakat yang bersifat demokratis. Warga negara asing berhak untuk kebebasan berekspresi tentang politik, kebebasan untuk berkumpul dan kebebasan untuk mengeluarkan pendapat-pendapat lain di sebuah negara di mana mereka tinggal. Menurut

Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia,¹² satu-satunya perkecualian adalah kalau pembatasan-pembatasan ditetapkan oleh undang-undang yang tujuannya semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan yang tepat terhadap hak-hak dan kebebasan-kebebasan orang lain, dan untuk memenuhi syarat-syarat yang adil dalam hal moralitas, ketertiban dan kesejahteraan umum dalam suatu masyarakat yang demokratis. Sulit sekali untuk melihat bagaimana Pasal 11 bisa dibenarkan sesuai dengan ketentuan *purposive test* dari Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia ini.

Pembatasan terhadap kebebasan berekspresi politik juga berdampak untuk pencari suaka dan pengungsi. Memang ironis sekali bahwa banyak pengungsi diberikan statusnya sebagai pengungsi karena pengeluaran pendapat mereka pernah atau dapat membawa tuntutan pidana di negara asalnya. Sedih sekali kalau Timor Leste, negara di mana mereka mencari suaka, juga tidak akan bersikap toleran terhadap pengeluaran pendapat mereka atau keikutsertaan mereka dalam peristiwa politik. Lebih menguatirkan lagi, kalau seorang pengungsi melanggar pembatasan terhadap hak warga negara asing, statusnya sebagai pengungsi dapat dibatalkan.¹³ Hal ini bisa mengakibatkan deportasinya pengungsi tersebut ke negara asalnya, di mana dia mungkin akan dikena tuntutan hukum pidana. Yang juga ironis adalah kenyataan bahwa banyak orang Timor Leste pernah memanfaatkan status pengungsi di seluruh dunia tetapi sekarang mau membatasi kebebasan berekspresi dan kebebasan berpendapat politiknya para pengungsi dari negara-negara lain. Walaupun Undang-Undang Imigrasi belum berlaku, soal kebebasan berekspresinya pencari suaka sudah menjadi isu hangat ketika Menteri Luar Negeri dan Pekerjasamaan Jose Ramos Horta mendamprati para pencari suaka asal Aceh atas mengadakan unjuk rasa melawan pengiriman 50.000 tentara TNI ke Aceh.¹⁴ Seandainya unjuk rasa tersebut diadakan setelah berlakunya Undang-Undang Imigrasi, para pencari suaka itu dapat dipulangkan tanpa dipertimbangkan lamaran-lamaran mereka untuk diberikan status pengungsi. Nampaknya hal ini menunjukkan bahwa Timor Leste sudah mengingkari kewajiban-kewajibannya sesuai dengan Konvensi Pengungsi.

JSMP berpendapat bahwa Pasal 11 secara jelas melanggar ketentuan-ketentuan dari Konstitusi Timor Leste, jadi Pasal 11 tersebut seharusnya dinyatakan batal. Amandemen-amandemen pada Pasal 11(2) yang mengekualikan beberapa kegiatan warga negara asing bersifat terlalu sempit dan tetap membatasi kebebasan berekspresinya banyak warga negara asing dan lembaga asing dengan alasan yang tidak dapat dibenarkan dengan argumen-argumen mengenai kebijakan domestik atau keamanan nasional. Tidak akan berdampak besar kalau perkecualian-perkecualian lagi ditambah ke dalam Pasal 11(2) dan kalau begitu Undang-Undang Imigrasi tetap bisa dinilai tidak sesuai dengan Konstitusi.

Dalam praktek, Pasal 11 mungkin tidak akan dilaksanakan secara ketat oleh aparat Timor Leste. Meskipun demikian, Pasal tersebut mencoba untuk melarang kegiatan politik yang benar. Kalau dibiarkan saja, Pasal 11 bisa digunakan kapan saja secara diskriminatif dan sewenang-wenang.

¹² Pasal 29(2).

¹³ Pasal 107(b).

¹⁴ Timor Post, "Refugees Should Not Demonstrate - Horta", 22 May 2003.

Rekomendasi 1. Pasal 11 (e) – (h) seharusnya dicabut dan dinyatakan secara hukum batal dan tidak berlaku sama sekali.

Studi Kasus

Sebagai gambaran, Pasal 11 seolah-olah akan melarang yang berikutnya:

- Pengunjungan tokoh politik asing ke Timor Leste dalam rangka membahas kepentingan bersama dengan tokoh-tokoh di Timor Leste karena mereka akan dianggap berpartisipasi dalam pertemuan yang ‘bersifat politik’.
- Wartawan politik asing atau penulis yang melakukan peliputan dari Timor Leste atau percetakan artikel yang tulisnya di koran atau majalah di Timor Leste karena mereka akan dianggap melakukan kegiatan ‘bersifat politik’ (menyediakan komentar politik) meskipun artikelnya tentang berita dari luar negeri.
- Organisasi Internasional seperti Amnesty International, Human Rights Watch dan LSM lainnya untuk berkunjung ke Timor Leste karena kerjanya dapat digambarkan sebagai kegiatan yang ‘bersifat politik’ secara inheren.
- Keikutsertaan orang asing di banyak kegiatan publik di Timor Leste, termasuk perayaan hari Kemerdekaan atau demonstrasi anti perang karena takut akan digambarkan sebagai ‘demonstrasi politik’. Demonstrasi damai yang menentang peperangan di Irak pun dapat dianggap demonstrasi politik.
- Orang asing untuk mendirikan kantor perwakilan politik di Timor Leste kecuali digolongkan sebagai ‘gerakan liberasi’ oleh pemerintah. Umpamanya kalau hukum ini berlaku di negara lain pada waktu sebelum Timor Leste meraih kemerdekaan, hukum tersebut berguna menghalang aktivis politik Timor Leste yang berada di luar negeri untuk menarik perhatian kepada pelanggaran hak asasi manusia yang dilakukan oleh tentara Indonesia di Timor Leste. Kalau waktu itu hukum ini berlaku, kegiatan-kegiatan seperti itu biasa saja di cap ‘kegiatan politik’.
- Bantuan asing yang tidak di kontrak oleh institusi negara atau yang tidak datang melalui acara bantuan bilateral atau multilateral yang diuntungkan kegiatan yang dapat digolongkan ‘politik’ akan dilarang. Ini bisa merangkul dana untuk pendidikan umum dan proyek informasi yang membahas topik yang berbeda-beda seperti kekerasan gender atau pendidikan sipil, ataupun biaya-biaya staf atau bahan kepada organisasi Timor yang bermaksud ikutserta dalam proyek seperti itu. Semua proyek ini yang menyangkut masalah social dapat dikatakan memiliki aspek ‘politik’. Larangan ini akan berdampak kepada organisasi dan individu, dari Organisasi-organisasi kesejahteraan Katolik, Organisasi Internasional kemanusiaan, sampai dengan sumbangan pribadi dari orang asing.

- Orang asing untuk ikut dalam pembahasan politik di restoran dengan orang lain karena takut mereka akan dikatakan berusaha ‘mempengaruhi secara politik’ teman-teman makannya.

Contoh-contoh yang terdaftar diatas bukan contoh yang jauh atau yang diada-adakan tetapi mengikuti pembacaan langsung dari undang-undang.

3.4 Hak untuk ikut serta dalam asosiasi-asosiasi tertentu

Hak untuk mengorganisir, mendirikan, menjalankan dan ikut serta dalam asosiasi merupakan satu bagian dari kebebasan berekspresi. Walaupun Pasal 9 memberikan hak-hak kepada warga negara asing untuk berkumpul atau berafiliasi dengan asosiasi budaya, agama, rekreasi, olahraga, atau asosiasi bantuan sosial, Pasal 11 melarang warga negara asing untuk ikut serta dalam organisasi politik, perkumpulan profesi atau serikat pekerja. Pasal 11(a) melarang warga negara asing untuk ikut serta dalam pengelolaan serikat pekerja, korporasi atau perkumpulan profesi, atau lembaga yang mengawasi kegiatan yang ada gajinya. Pasal 11(g) melarang warga negara asing untuk mengorganisir, mendirikan, atau menjalankan asosiasi atau lembaga lain yang bersifat politik.

Sekali lagi, nampaknya ketentuan-ketentuan tersebut melanggar Konstitusi Timor Leste maupun standar-standar dasar hak asasi manusia internasional. Pasal 43 dari Konstitusi menjamin kebebasan berserikat asalkan serikat yang bersangkutan sesuai dengan hukum dan tidak bermaksud untuk mempromosikan kekerasan.

Pasal 22 dari ICCPR berbunyi:

Setiap orang berhak atas kebebasan untuk berserikat dengan orang lain, termasuk hak untuk membentuk dan bergabung dalam serikat pekerja untuk melindungi kepentingannya.

Perlindungan lain tercantum dalam Pasal 8 dari Kovenan Internasional mengenai Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, Pasal 3 dari Konvensi mengenai Kebebasan Berserikat dan Perlindungan terhadap Hak untuk Mengorganisir, dan Pasal 40 dari Konvensi Internasional mengenai Perlindungan terhadap Hak Pekerja dan Anggota Keluarganya.

Walaupun keikutsertaan dalam asosiasi ‘politik’ atau ‘kegiatan yang bersifat politik’ tidak diperbolehkan samasekali oleh Undang-Undang Imigrasi, Undang-Undang tersebut hanya melarang keikutsertaan dalam ‘pengelolaan’ serikat pekerja, korporasi atau perkumpulan profesi. Dilarangnya keikutsertaan dalam pengelolannya asosiasi nampaknya tidak mempunyai tujuan yang jelas. Pekerja berhak untuk menjadi anggota serikat pekerja di negara lain. Pekerja asing juga berhak untuk ikut serta dalam pengelolaan serikat pekerja kalau sesuai dengan peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh serikat pekerja itu sendiri. Pelarangan terhadap warga negara asing untuk ikut serta dalam pengelolaan lembaga yang mengawasi ‘kegiatan yang ada gajinya’ (*paid activities*) sepertinya kurang jelas. Nampaknya pelarangan tersebut akan menyangkut staf asing di lembaga donor atau lembaga bantuan dana asing (kecuali kalau program yang

dikelolanya dapat digolongkan sebagai perkecualian sebagaimana dimaksud oleh Pasal 11(2)) karena lembaga-lembaga terbesar ‘mengawasi kegiatan yang ada gajinya’, yaitu kegiatan-kegiatan yang dibiayainya.

Lagi pula, Pasal 22 dari ICCPR menjelaskan pembatasan yang boleh dilakukan terhadap hak untuk berserikat tersebut:

Tidak diperkenankan untuk membatasi pelaksanaan hak ini, kecuali yang telah diatur oleh hukum, dan yang diperlukan dalam masyarakat demokratis untuk kepentingan keamanan nasional dan keselamatan publik, ketertiban umum, perlindungan kesehatan dan moral umum, atau perlindungan atas hak dan kebebasan dari orang lain. Pasal ini tidak boleh mencegah diberikannya pembatasan yang sah bagi anggota angkatan bersenjata dan kepolisian dalam melaksanakan hak ini.

Pembatasan terhadap keikutsertaan dalam organisasi politik, perkumpulan profesi atau serikat pekerja sulit untuk dibenarkan dengan alasan-alasan mengenai keamanan nasional, ketertiban umum, kesehatan masyarakat, atau moralitas, ataupun perlindungan terhadap hak dan kebebasan pihak ketiga. Dicabutnya hak tersebut malah memperlemah perlindungan terhadap hak dan kebebasan lainnya.

JSMP menilai bahwa Pasal 11(a) dan (g) melanggar perlindungan dari Konstitusi Timor Leste maupun standar-standar internasional. Ketentuan-ketentuan tersebut juga melakukan diskriminasi terhadap warga negara asing tanpa memberikan alasan apapun.

Rekomendasi 2. Pasal 11(a) dan (g) seharusnya dicabut dan dinyatakan secara hukum batal dan tidak berlaku. Pasal 9 seharusnya diamademen supaya mengizinkan keikutsertaan warga negara asing dalam organisasi politik, perkumpulan profesi, dan serikat pekerja.

3.5 Pertimbangan Keamanan Nasional

Pertimbangan keamanan nasional melatarbelakangi banyak aspek daripada Undang-Undang Imigrasi dan Suaka di suatu negara. Setiap negara mempunyai kepentingan yang sah untuk mengatur arus masuk orang asing demi mempertahankan integritas wilayahnya dan juga hak untuk bebas dari ancaman eksternal.

Meskipun demikian, undang-undang yang membatasi hak dasar demi keamanan nasional harus sah di mata hukum, tepat kepada sasaran, dan seimbang. Pertimbangan keamanan nasional tidak boleh digunakan sebagai tirai yang menyeluruh guna menyembunyikan pelanggaran prosedur atau campur tangan kepada hak-hak dasar.

Tercantum di Pasal 4, ICCPR bahwa:

Pada waktu keadaan darurat umum yang mengancam kehidupan negara dan ketika keadaannya secara resmi telah diumumkan, Negara yang menjadi

Anggota Kovenan ini boleh mengambil tindakan yang menyimpang dari obligasi di bawah Persetujuan ini hanya sampai batas ketat yang diperlukan oleh unsur-unsur keadaan asalkan tindakannya seimbang dengan obligasi-obligasi yang lain yang ditetapkan oleh hukum internasional dan tidak menyangkut diskriminasi atas dasar ras, warna kulit, bahasa, agama atau asas sosial.

Perlindungan ini dicerminkan dalam bagian 25 Konstitusi.

Pasal 12 Undang-Undang Imigrasi berusaha untuk membatasi hak kebebasan berpendapat dan berkumpul karena 'kepentingan nasional', namun ini dilakukan dengan cara yang umum sehingga membiarkan peluang untuk pelecehan. Pasal 12 mengungkapkan bahwa:

Kementerian dalam negeri dapat, berdasarkan alasan yang kuat, melarang orang asing untuk menyelenggarakan konferensi, kongres, unjuk rasa kesenian atau budaya, jika hal ini membahayakan kepentingan nasional atau hubungan internasional yang relevan.

Tidak ada definisi daripada apa yang disebut 'kepentingan negara yang relevan' dan pasal ini pun seolah-olah bertentangan dengan jaminan Konstitusi atas kebebasan untuk berserikat secara damai dan hak untuk melakukan unjuk rasa dalam bagian 25 dan 42 di mana hak-hak ini tidak dibatasi oleh kaitan dengan 'kepentingan negara yang relevan'. Tidak ada landasan untuk membedakan antara hak orang asing dan warga Timor Leste dalam menggunakan haknya untuk kebebasan berpendapat atau berserikat secara damai.

Hak asasi manusia yang fundamental seperti hak kebebasan berpendapat dan berserikat hanya dapat dibatasi ketika keadaan darurat diumumkan secara resmi, namun negara diperbolehkan membatasi hak-hak tertentu yang lain demi 'keamanan nasional' atau 'ketertiban umum' dalam keadaan tertentu. Pasal 5 (2) Deklarasi Hak Asasi Manusia Individu Barangsiapa yang bukan Warga di Negara di mana Mereka Tinggal menyatakan bahwa hak asasi manusia tertentu yang berlaku kepada orang asing dibatasi oleh:

Perbatasan yang ditetapkan oleh hukum dan yang diperlukan dalam suatu negara demokratis guna melindungi keamanan nasional, keamanan umum, ketertiban umum, kesehatan umum, atau moral atau hak dan kebebasan orang lain.

Walaupun begitu, dalam segala situasi, keamanan nasional atau ketertiban umum harus mampu dinilai secara obyektif dan batasnya harus seimbang dengan ancaman yang muncul. Ini bukan berarti pertimbangan keamanan nasional atau 'kepentingan negara yang relevan' seharusnya di jelaskan secara rinci dalam undang-undang – namun dalam keadaan tertentu kriteria yang obyektif dan rinci sebaiknya ditambahkan. Walaupun begitu, seharusnya ada suatu mekanisme untuk memastikan bahwa keputusan yang diambil untuk melarang kegiatan karena 'kepentingan nasional' dapat diawasi atau diperiksa. Hal ini bisa dicapai dalam bentuk sebuah deklarasi dari Menteri Dalam Negeri kepada Dewan Nasional dalam masing-masing kasus dimana deklarasinya dapat di

diperiksa untuk menentukan keberlakuannya dan legalitasnya tanpa mengharuskan Pemerintah membuka informasi yang menyangkut rahasia mengenai keamanan. Proses seperti ini diharapkan dapat meminimalkan penggunaan diskresi 'keamanan nasional' yang sewenang-wenang dan tanpa batas. Mengingat pembatasan hak sipil dan politik pada masa pendudukan Indonesia juga mendasarkan alasan 'keamanan nasional', suatu sistem yang menerapkan *'checks and balances'* (distribusi kewenangan antara organ pemerintah yang saling mengawasi distribusi kekuasaan) bisa merupakan keinginan khas.

Menurut pandangan JSMP, Pasal 43 Konstitusi Timor Leste adalah penerapan yang memenuhi suatu kebutuhan untuk mengimbangi kedua unsur, yaitu antara keamanan nasional dan ketertiban umum di satu pihak dan kebutuhan untuk menghargai hak asasi manusia yang dasar di pihak lain. Pasal ini menyatakan bahwa:

1. Setiap warganegara memiliki hak untuk berserikat, bilamana tidak bermaksud untuk mengembangkan kekerasan dan sesuai dengan peraturan.
3. Dilarang adanya asosiasi-asosiasi bersenjata, militer atau para militer, organisasi-organisasi yang menganut ide-ide atau menghasut perilaku-perilaku rasis, xenofobis atau yang mengembangkan terorisme.

Pada akhirnya, sejauh adanya alasan-alasan yang menyangkut keamanan nasional atau ketertiban umum yang sah untuk melarang kegiatan yang tertentu, JSMP berpendapat bahwa hukum pidana domestik merupakan wadah yang cocok untuk mengenakan sanksi atas kegiatan yang bisa mempunyai dampak buruk bagi kepentingan nasional – bukan ketentuan yang luas yang tercantum di undang-undang imigrasi. Kejahatan keamanan yang sama berada di yurisdiksi yang lain, termasuk pidana penghianatan, tuntutan atas kepemilikan senjata, dan pidana yang mempunyai sasaran yang lain. Ini mempertahankan hak dasar sambil mempidanakan kegiatan berbahaya dengan cara yang tidak membedakan warga negara Timor Leste dan warga negara asing.

Sampai saat kode hukum pidana dirancang untuk Timor Leste, gabungan hukum Timor Leste, PBB dan hukum Indonesia bersama dengan standar internasional berlaku. Diserahkan bahwa undang-undang tersebut mempunyai wawasan yang cukup untuk menghadapi perhatian pemerintah yang sah terhadap masalah keamanan.

Ada contoh-contoh lanjut yang mencerminkan penggunaan 'pertimbangan keamanan nasional' dalam hukum imigrasi. Pasal 15 (Penolakan Ijin Masuk) dan Pasal 29 (Larangan Masuk) merupakan ketentuan yang lain dimana ijin masuk ke Wilayah Timor Leste ditolak bagi orang asing yang:

...menjadi ancaman yang sungguh-sungguh bagi kesehatan, ketertiban, keamanan umum atau hubungan internasional Republik Demokratik Timor Leste

Ketentuan ini memang memberi pemerintah kekuasaan yang luas untuk menolak masuk orang asing, namun pasal-pasal ini diijinkan sebab pemerintah Timor Leste berwenang untuk membolehkan masuk siapa saja yang diinginkan.¹⁵ Namun dengan masuknya kewenangan karena ‘kepentingan umum’ pemerintah dibebani obligasi untuk menentukan bahwa kewenangan tersebut digunakan dengan benar untuk alasan hukum yang baik yang mendasarkan bukti yang solid. Cukup berarti bahwa ada hak banding atas keputusan penolakan masuk yang tercantum pada pasal 27 (Bandung).

Rekomendasi 3. Pasal 12 seharusnya dicabut dan dinyatakan secara hukum batal dan tidak berlaku.

Rekomendasi 4. Ketika keamanan nasional atau kepentingan umum disebut dengan tujuan untuk melarang suatu asosiasi, orang, atau acara yang tertentu di Timor Leste, maka deklarasi yang menyatakan hal ini sebaiknya diserahkan kepada Dewan Nasional untuk di periksa olehnya.

Rekomendasi 5. Perundang-undangan yang berisikan diskresi ‘keamanan nasional’, ‘Kepentingan umum’ atau ‘hubungan internasional’ harus mendefinisikan dengan rinci, hal-hal apa saja yang dianggap memunculkan resiko kepada kepentingan tersebut.

Rekomendasi 6. Haluan-haluan yang rinci seharusnya disiapkan untuk pegawai imigrasi yang menentukan hal-hal yang dapat dan hal-hal yang tidak dapat dipertimbangkan ketika mengambil keputusan yang mendasarkan kriteria yang menyangkut ‘keamanan nasional’ ‘ketertiban umum’ atau ‘hubungan internasional’.

3.6 Campur tangan terhadap hak atas kehidupan pribadi yang tidak diijinkan

Masalah hukum imigrasi lain yang memprihatikan adalah sejauh mana hukum tersebut berusaha mengumpulkan informasi kehidupan pribadi dari orang asing. Tentu saja pengumpulan informasi tertentu (seperti yang diperlukan untuk memberi visa atau mendaftarkan asosiasi) adalah relevan dan perlu demi tujuan mengatur masuk, keluar dan status orang asing dan juga untuk penerapan hukum domestik yang wajar. Namun ada ketentuan-ketentuan dalam Akte Imigrasi yang berusaha mengumpulkan informasi bersifat pribadi untuk alasan-alasan diluar operasi rejim visa, dan ini boleh dikatakan bertentangan dengan beberapa aspek hak pribadi seseorang. Beberapa ketentuan ini tampaknya dimaksudkan untuk membimbing kegiatan orang asing dan bukan hanya untuk mendapat informasi yang cukup untuk menerapkan pengaturan imigrasi. Ketentuan yang lain dirancang dengan cara yang terlalu preskriptif yang mungkin dapat menciptakan peluang untuk penyalahgunaan.

Sangat jelas bahwa ada tingkat kewenangan yang sah dalam menentukan informasi apa saja yang perlu demi tujuan mengatur imigrasi. Namun sekali lagi, ujian yang sesuai dengan tujuannya (*purposive*) seharusnya diterapkan. Dalam setiap umpama, relevan

¹⁵ Dikecualikan peminta hak suaka dan refugee yang punya hak melamar untuk suaka di bahwa Universal Declaration of Human Rights.

untuk bertanya apakah informasi tersebut memang diperlukan bagi bekerjanya hukum imigrasi, ataukah pengumpulan informasi tersebut melanggar hak atas kehidupan pribadi dengan cara yang tidak diijinkan.

Hak pribadi adalah hak asasi manusia yang fundamental yang diakui di berbagai alat hukum internasional.¹⁶ Deklarasi Universal tentang Hak Asasi Manusia (Universal Declaration of Human Rights), Pasal 12 menyatakan bahwa:

‘Tidak seorang pun dapat diganggu dengan sewenang-wenang urusan pribadinya, keluarganya, rumah-tangganya atau hubungan surat-menyuratnya...’

Perlingungan Konstitusi kepada hak pribadi terletak dalam bagian 36.

Meskipun begitu, ada beberapa provisi dalam regim hukum yang bisa dikatakan melanggar beberapa segi daripada hak asasi di beberapa tingkat.

Salah satu contoh hukum yang terlalu preskriptif adalah syarat yang tercantum kepada Pasal 6, bahwa orang asing harus *selalu* membawa dokumen yang membuktikan identitasnya dan status hukum di wilayah nasional. Apakah ini berarti seseorang yang duduk di pantai yang tidak membawa dokumen identifikasi akan dianggap melakukan tindakan pidana imigrasi? Ketentuan ini dapat diamendemen dengan mensyarati orang asing untuk menyediakan dokumen identifikasinya dalam batas waktu yang layak.

Pasal 6 (2) menyatakan bahwa dokumen identifikasi harus ditunjukkan oleh orang asing kapan saja diminta oleh badan yang berwenang atau agen daripada badan yang berwenang. Walaupun begitu tidak ada definisi mengenai siapa dapat dikategorikan sebagai ‘yang berwenang’ atau ‘agen daripada yang berwenang’. Apakah hanya polisi yang dapat mewajibkan penunjukan identifikasi oleh orang asing, ataukah kewenangan ini merangkap semua pegawai negeri atau otoritas desa? Kata-kata yang ambigu yang tercantum dalam bagian ini memberi ruang beberapa jenis pelecehan.

Pasal 7 memberi kewajiban yang terus berlangsung kepada orang asing untuk memberitahu departemen imigrasi tentang setiap perubahan dalam status perkawinan, pekerjaan, tempat tinggal atau kewarganegaraannya tanpa dikatakan apakah informasi ini punya relevansi dengan status visa mereka. Tempat tinggal atau kewarganegaraan mungkin relevan bagi visa, namun yang lain tidak. Bagian ini seharusnya diamendemen sehingga hanya informasi yang relevan disyaratkan oleh ketentuan ini.

Pasal 9 mengatur pendirian dan pendaftaran asosiasi asing. Pemerintah punya hak dan kewajiban untuk membuat undang-undang mengenai persyaratan pendaftaran untuk asosiasi dan mayoritas syarat pendaftaran adalah syarat yang standar. Namun ketentuan untuk menyerahkan daftar anggota yang rinci tidak. Individu mempunyai hak pribadi mengenai pilihan mereka untuk menjadi anggota dari suatu asosiasi. Tidak ada basis yang beralasan untuk memerlukan informasi tersebut.

¹⁶ Sebagai contoh lihat pasal 17 of the ICCPR

Pasal lain yang bisa dianggap melanggar beberapa aspek dari hak kehidupan pribadi adalah Pasal 62.2 yang menentukan bahwa setiap orang yang menyediakan tempat tinggal bagi orang asing diwajibkan menyimpan catatan berisikan nama, tanggal lahir, perincian tentang masa berlakunya dokumen, kewarganegaraan dan tanggal masuk serta tanggal keluar dari tempat tinggal.

Ini mungkin adalah syarat yang sah bagi hotel, losmen atau instansi komersial yang mengenakan biaya untuk penginapan. Pemerintah mempunyai hak untuk mengumpulkan pemasukan, termasuk pajak pendapatan, dan untuk memerlukan usaha komersial menyerahkan catatan keuangan secara periodis. Namun sulit untuk melihat alasan mengapa orang asing yang menginap bersama teman, keluarga, atau gratis dengan organisasi lain (seperti dengan gereja) harus dikenakan sistem yang mengawasi gerakan mereka. Boleh dicatat bahwa aparat Indonesia mempertahankan sistem yang mirip bagi pendaftaran orang asing selama kedudukannya di Timor Leste.

Hal terkait yang juga problematik – tetapi tidak ada hubungan dengan hak kehidupan pribadi – menyangkut sanksi yang dikenakan ketika tidak mengikuti prasyarat pendaftaran. Sanksinya tidak jatuh kepada orang yang memiliki kewajiban untuk memberitahu dalam sistem pendaftaran, namun kepada orang asingnya sendiri. Pasal 122 mengenakan denda antara USD25 dan USD200 kepada orang asing atas kegagalan dalam memenuhi syarat untuk menyerahkan pendaftaran.

Boleh ditanya, bagaimana seorang asing dapat dianggap lalai karena tuan rumahnya tidak mengikuti persyaratan dan gagal membuat rekor dan menyerahkan pendaftaran. Karena obligasi untuk membuat pendaftaran jatuh kepada tuan rumah, sanksi karena tidak mengikutinya seharusnya juga jatuh kepada orang yang sama. Kalau tidak demikian, tidak ada dorongan bagi tuan rumah untuk mengikuti peraturannya.

Walau banyak infraksi-infraksi yang disebutkan diatas tergolong kecil, dipandang secara keseluruhan bersama dengan bernagai keterbatasan atas hak kebebasan berpendapat bagi orang asing, menyelenggarakan gambaran negara yang intrusif secara berlebihan.

Rekomendasi 7. Beberapa perubahan yang relatif kecil sebaiknya dilakukan atas beberapa bagian-bagian tertentu hukum tersebut untuk memantapkan kesesuaian dengan hak atas kehidupan pribadi dan kebebasan dari campur tangan yang sewenang-wenang. Pasal 6 sebaiknya di amendemen sehingga mendefinisikan ‘otoritas dan ‘agen dari otoritas’ yang berwenang untuk memerlukan bukti identitas dari seorang asing. Pasal tersebut juga sebaiknya di amendemen untuk mengizinkan penunjukan bukti identifikasi dalam jangka waktu yang layak. Pasal 7 seharusnya di amendemen untuk memerlukan informasi yang terkini tentang status perkawinan dan profesi hanya sejauh informasi tersebut relevan bagi status visa seseorang. Syarat yang tercantum dalam pasal 9 yang menentukan penyerahan daftar anggota yang rinci kepada pemerintah oleh asosiasi sebaiknya dihapus. Pasal 62 (2) seharusnya diamendemen sehingga hanya orang yang memungut biaya atas penginapan diwajibkan menyimpan rekor informasi pendaftaran, dan hanya demi tujuan

menyimpan rekor komersial. Sanksi atas kegagalan mengikuti syarat tersebut sebaiknya dikenakan kepada tuan rumah yang memiliki obligasi, bukan kepada orang asing.

4. Ketetapan mengenai Suaka Politik dan Pengungsi

4.1 Konvensi mengenai Pengungsi dan Perlindungan Kemanusiaan

Pada Hari Peringatan Hak Asasi Manusia pada tanggal 10 Desember 2002, Presiden Timor Leste menandatangani instrumen aksesori (naskah persetujuan) untuk bergabung dalam *Convention on the Status of Refugees and its Optional Protocol*, yaitu Perjanjian Mengenai Status Pengungsi dan Aturan Tambahannya¹⁷ yang disebut “Konvensi tentang Pengungsi”. Dengan demikian, secara otomatis pemberlakuan Pasal 9 dari Konstitusi Timor Leste menggabungkan perlindungan yang dijamin di bawah Konvensi tentang Pengungsi (Konvensi) ke dalam hukum nasional dan secara otomatis membatalkan berlakunya ketentuan apapun yang bertentangan dengan Konvensi tersebut. Oleh karena itu, pemerintah Timor Leste bertanggung-jawab untuk menjamin semua hak yang dijamin di bawah Konvensi tentang Pengungsi itu, terutama hak untuk mencari suaka politik, ketentuan untuk mengajukan suaka politik secara hukum, serta memberikan perlindungan kepada orang yang menurut definisi Konvensi dianggap sebagai pengungsi dari pengusiran atau pemulangan ke negara di mana orang mungkin akan menghadapi penyiksaan dikarenakan pendirian politik orang, keyakinan agama, ras, kewarganegaraan, atau karena keanggotaan dalam suatu organisasi.

Konstitusi juga menjamin bahwa semua hak ditafsirkan sejalan dengan Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia.¹⁸ Pasal 14 dari DUHAM juga menjamin bahwasanya “setiap orang mempunyai hak untuk mencari dan berhak untuk memperoleh suaka politik di negara lain ”

Disamping kewajiban internasional Timor Leste yang timbul karena ratifikasi dari Konvensi tentang Pengungsi dan penggabungan DUHAM, Konstitusi Timor Leste memberikan dasar konstitusional lebih lanjut terhadap hak untuk mencari suaka politik dan perlindungan terhadap pengungsi. Pasal 10 menyebutkan bahwa:

Negara Republik Demokrasi Timor Leste, sesuai dengan hukum akan memberikan suaka politik kepada orang asing yang disiksa karena memperjuangkan kemerdekaan sosial dan nasional orang, mempertahankan hak asasi, demokrasi atau perdamaian.

¹⁷ Pada saat penulisan, perangkat persetujuan untuk bergabung telah dikirim ke PBB di New York. Langkah terakhir yang perlu diambil sebelum Perjanjian tersebut diberlakukan adalah memuat dan mempublikasikan Perjanjian tersebut dalam Lembaran Negara.

¹⁸ Konstitusi RDTL Pasal 23. Walaupun Konvensi tentang Pengungsi tidak secara tegas menyatakan hak untuk mencari suaka, secara maknawiah wajib bagi negara untuk tidak memulangkan atau tidak mengusir orang ke negara di mana ia akan menghadapi penyiksaan dikarenakan pikiran politiknya, kepercayaan agama, ras, kewarganegaraan atau karena keanggotaannya dalam suatu golongan atau organisasi tertentu.

Menurut Konstitusi hak orang untuk mencari suaka politik sesuai dengan Konvensi tentang Pengungsi dilindungi dan pelanggaran terhadap ketentuan tersebut dapat dianggap melanggar hukum. Bagaimanapun ada orang-orang yang melarikan diri dari negara asal orang yang masih perlu mendapatkan perlindungan.

Ketetapan ketetapan yang berkaitan dengan Undang-Undang Imigrasi yang ada masih sangat mengacu pada hukum Portugis mengenai suaka politik dengan pengecualian khusus terhadap “ijin tinggal bagi seseorang karena alasan kemanusiaan” (5 tahun) di mana seseorang tidak begitu memenuhi persyaratan untuk masuk dalam definisi pengungsi, namun orang tersebut takut untuk kembali ke negaranya karena konflik bersenjata atau karena pelanggaran HAM yang terus berlangsung di negara asalnya, dan “perlindungan sementara” (2 tahun) bagi rakyat yang berduyun-duyun melarikan diri dari konflik bersenjata di negara orang.¹⁹

Perlu dipertimbangkan diterapkannya kembali ketentuan yang sangat penting tersebut, atau mekanisme alternatif lainnya dalam mengatasi krisis atau masalah kemanusiaan. Proses suaka politik saja bukan merupakan wahana yang memadai dalam memberikan perlindungan terhadap semua orang yang mana Timor Leste berkewajiban untuk memberikan perlindungan, atau terhadap orang yang membutuhkan perlindungan atau dalam situasi di mana orang-orang yang mencari perlindungan tiba-tiba masuk negara Timor Leste secara bergelombang. Sebagai contoh, seseorang yang telah melarikan diri dari situasi perang saudara, di mana dia mungkin menghadapi kematian atau bahaya yang serius, walaupun dia tidak secara individu akan menghadapi penyiksaan karena alasan-alasan sebagaimana tercantum dalam Konvensi tentang Pengungsi (seperti karena ras, keyakinan agama, kewarganegaraan, keanggotaan dalam suatu organisasi tertentu, pendapat politik), namun demikian orang tersebut benar-benar membutuhkan perlindungan. Demikian juga, dapat jadi ada orang yang meninggalkan negaranya karena di masa lalunya telah menghadapi penyiksaan, meskipun sangat kecil kemungkinan akan mendapatkan penyiksaan lagi, tetapi mempunyai alasan kemanusiaan yang kuat, (berdasarkan pada stres karena trauma yang dia derita atau kondisi buruk lain yang timbul karena penyiksaan di masa lalu) untuk tidak kembali ke negara asalnya. Sampai saat ini belum ada mekanisme untuk memberikan perlindungan kemanusiaan untuk hal-hal semacam itu.

Konstitusi Timor Leste melarang ekstradisi terhadap seseorang ke negara di mana dia mungkin diancam dengan hukuman mati, hukuman seumur hidup, penyiksaan atau perlakuan yang sangat keji dan tak berperikemanusiaan dan merendahkan harkat dan martabat manusia.²⁰ Walaupun begitu, Undang-Undang Imigrasi itu maupun hukum yang lainnya tidak menyediakan mekanisme hukum demi terjaminnya perlindungan tersebut, kecuali untuk orang yang sudah memenuhi definisi pengungsi dalam Konvensi tentang Pengungsi.²¹

¹⁹ Undang-Undang Portugis No 15 tertanggal 26 Maret 1998, Kerangka Hukum Baru dalam hal suaka politik dan pengungsi, Pasal 8 dan 9.

²⁰ Pasal 35 (3) Konstitusi.

²¹ Disamping itu, diharapkan dalam waktu dekat Timor Leste akan menjadi penanda tangan Konvensi anti Penyiksaan. Pasal 3 dari Konvensi anti Penyiksaan melarang negara untuk mengusir, mengembalikan, atau

Rekomendasi 8. Mekanisme yang berkaitan dengan suaka politik seharusnya mencakup masalah pemberian perlindungan terhadap pemulangan, deportasi, atau ekstradisi untuk kasus-kasus di mana terdapat kebutuhan kemanusiaan yang kuat untuk mendapatkan perlindungan tetapi tidak termaktub dalam Konvensi tentang Pengungsi, dan/atau adanya resiko bahwa orang tersebut akan menghadapi penyiksaan ataupun perlakuan keji yang tak berperikemanusiaan lainnya, atau hukuman dengan dalih apapun, di negara di mana dia akan dikembalikan.

4.2 Permohonan untuk Suaka Politik di dalam negara Timor Leste atau di perbatasannya.

Undang-Undang Imigrasi memberikan mekanisme di mana permohonan untuk suaka politik dapat diterima, diproses, dan diputuskan, termasuk konsekuensi yang timbul dari keputusan tersebut, untuk memberikan status pengungsi atau untuk melakukan deportasi. Setiap orang asing dapat mencari suaka politik dari dalam negara Timor Leste atau dari perbatasannya.

4.2.1 Mengajukan permohonan di dalam negara Timor Leste

Apabila pemohon telah berada di negara Timor Leste, pemohon harus menyerahkan permohonannya dalam jangka 72 jam setelah tiba di negara Timor Leste.²² Dalam situasi di mana seseorang asing sudah berada di Timor Leste untuk beberapa waktu dan menjadi tahu tentang keadaan di negara asalnya yang memungkinkan untuk mengajukan permohonan suaka politik, orang harus menyerahkan permohonannya dalam jangka 72 jam setelah mengetahui tentang keadaan tersebut.²³

Permohonan dilakukan dengan menyerahkan permohonan ke kantor polisi baik secara lisan maupun tertulis.²⁴ Pencari suaka politik harus menyerahkan dokumen tanda pengenalan diri dan anggota keluarganya yang tertera dalam permohonan, pernyataan dari keadaan atau fakta-fakta yang menjadi dasar untuk mengajukan permohonan, dan daftar dari semua bukti yang ada yang dapat diandalkan. Tidak ada hak bagi pencari suaka politik untuk mengajukan keterangan lebih lanjut demi mendukung permohonannya. UNHCR akan diberitahu bahwasanya permohonan suaka politik telah diajukan.²⁵ Permohonan yang diajukan lewat 72 jam setelah orang yang bersangkutan masuk negara tidak akan diterima.²⁶ Tidak terdapat ketentuan untuk naik banding, perpanjangan, atau pembebasan dari ketentuan tersebut, atau alasan apapun bagi permohonan yang terlambat.

mengekstradisi seseorang ke negara lain, apabila terdapat alasan yang nyata yang dapat dipercaya bahwa orang tersebut akan menghadapi bahaya penyiksaan.

²² Pasal 92 (1)

²³ Sebagai contoh, terjadi kudeta di negara asalnya dan pemohon adalah seorang Menteri dari pemerintah yang dikudeta.

²⁴ Pasal 92 (1)

²⁵ Pasal 92 (4)

²⁶ Pasal 92 (1) baca bersamaan dengan Pasal 94 (d) mengenai permohonan yang tak dapat diterima.

JSMP sangat prihatin bahwa pemberlakuan batas waktu 72 jam dapat mengakibatkan Timor Leste dianggap melanggar kewajiban internasionalnya terhadap Konvensi tentang Pengungsi, khususnya perlindungan terhadap pemulangan ke negara asal. Konvensi tentang Pengungsi tidak memberikan batas waktu untuk pengajuan permohonan suaka, dan banyak negara tidak memberlakukan persyaratan batas waktu dalam pengajuan permohonan atau untuk mengklaim suaka politik. Sangat diragukan apakah batas waktu tersebut diperlukan di Timor Leste, apalagi dengan jangka waktu yang begitu pendek.²⁷ Pemberlakuan persyaratan semacam ini dapat mengakibatkan adanya pengungsi sejati tetapi gagal untuk mengajukan permohonan dalam 72 jam dan tak mempunyai kesempatan agar permohonannya dipertimbangkan, sehingga mengakibatkan orang seperti itu dikembalikan ke negara asalnya di mana kemungkinan akan dibunuh atau mengalami pelanggaran HAM yang serius.

Pencari suaka politik kebanyakan tidak mengetahui bahwa orang mempunyai hak untuk mencari suaka politik. Kalau toh orang tahu, biasanya orang tidak begitu paham tentang persyaratan tertentu yang diharuskan oleh negara penerima setibanya di negara tersebut, dan mungkin juga tak mempunyai sarana karena kurangnya pengetahuan lokal, kesulitan bahasa, atau karena gagal mendapatkan keterangan secepatnya mengenai apa yang diperlukan guna memenuhi persyaratan persyaratan tersebut. Mungkin juga orang tidak mempunyai waktu untuk menemukan seseorang yang dapat membantu dengan permohonan orang. Undang-Undang Imigrasi itu tidak menjamin hak perwakilan hukum dan bantuan dalam mempersiapkan suatu pengajuan permohonan. Walaupun Undang-Undang Imigrasi tersebut diamendemen guna terjaminnya hak perwakilan hukum, mempersiapkan pernyataan yang terperinci yang dapat dijadikan dasar untuk permohonan suaka politik dapat memakan waktu lebih lama dari 20 jam dan bahkan berminggu minggu atau sampai berbulan untuk menyiapkan bukti bukti pendukung yang kemungkinan harus didapatkan dari luar negeri.

4.2.2 Mengajukan permohonan di perbatasan negara Timor Leste

Sangat positif bahwasanya permohonan suaka politik dapat diajukan di perbatasan negara. Akan tetapi Undang-Undang Imigrasi tidak menyebutkan apa yang dapat dikatakan sebagai permohonan suaka politik di perbatasan. Undang-Undang Imigrasi perlu menyebutkan secara jelas apa yang dapat dikatakan sebagai permohonan. Guna menghindari kemungkinan terjadinya pengusiran terhadap pengungsi sejati yang muncul di perbatasan, suatu ketentuan yang mencakup secara luas apa yang dapat dikatakan sebagai permohonan pertama untuk suaka politik, harus dicantumkan dalam Undang-Undang Imigrasi. Juga sangat perlu agar Petugas PNTL di Bagian Imigrasi benar benar terlatih dalam mengidentifikasi orang yang berpotensi menjadi pencari suaka politik serta menerapkan ketentuan hukum yang menguntungkan bagi orang.

Pasal 21 dari Undang-Undang Imigrasi menyebutkan bahwa anak anak tidak diperbolehkan memasuki negara apabila orang tidak disertai oleh orang yang bertindak

²⁷ Undang undang dari Portugis yang dijadikan contoh untuk ketentuan tersebut, memberikan batas waktu 8 hari untuk pengajuan permohonan, yang kami anggap masih tidak cukup akan tetapi jauh lebih baik daripada 72 jam.

sebagai wali. Pencari suaka yang di bawah umur yang tak disertai wali dapat celaka karena ketentuan tersebut. Walaupun ada beberapa kekecualan pada Pasal 21.2 yang memperbolehkan pencari suaka yang menjadi orang di bawah umur memasuki negara dalam kasus-kasus tertentu, seharusnya dicantumkan dengan jelas bahwa pencari suaka yang masih di bawah umur akan diperbolehkan untuk memasuki negara.

4.3 Tes Masuk

4.3.1 Proses penyaringan kilat

Selain dari jangka waktu untuk mengajukan permohonan suaka yang sangat terbatas, masalah kedua yang cukup memprihatinkan adalah diterapkannya proses penyaringan secara kilat yang berlaku bagi permohonan yang diserahkan di dalam negara atau di perbatasan, yang intinya adalah untuk “menyingkirkan” kasus-kasus tertentu sedini mungkin. JSMP sangat prihatin bahwa prosedur semacam ini dapat membuat Timor Leste melanggar kewajiban internasionalnya terhadap Konvensi tentang Pengungsi. Undang-Undang Imigrasi menyatakan bahwa seorang pencari suaka dapat ditolak apabila terjadi hal-hal sebagai berikut:

- Permohonannya dianggap tidak bermanfaat, curang atau menyalah-gunakan;
- Di mana pemohon dapat mendapatkan perlindungan di negara lain;
- Di mana pemohon ada kemungkinan telah melakukan kejahatan perang, kejahatan terhadap perdamaian, atau kejahatan non politik yang serius di luar Timor Leste;
- Di mana pemohon pernah dihukum sampai 3 tahun atau lebih di Timor Leste;
- Di mana pemohon adalah orang yang dapat dideportasi dari Timor Leste.²⁸

Proses penyaringan ini menempatkan negara Timor Leste dalam kemungkinan untuk menolak pengungsi sejati, karena proses semacam ini menghalangi pertimbangan secara individu terhadap pengajuan pemohon.

4.3.2 Keberatan keberatan terhadap tes masuk

Undang-Undang Imigrasi menetapkan indikasi yang jelas mengenai permohonan yang dianggap palsu atau dianggap menyalah gunakan proses pencarian suaka politik, yang mana termasuk penggunaan dokumen palsu atau tiruan,²⁹ pemusnahan dokumen identitas diri,³⁰ ketentuan tentang sumpah palsu mengenai tujuan dari permohonan suaka,³¹ atau gagal melaporkan tentang permohonan suaka ke negara lain yang pernah dilakukan sebelumnya.³²

Meskipun ketentuan-ketentuan tersebut menjadi relevan untuk penilaian terhadap permohonan suaka, dan mestinya dimasukkan sebagai bagian dari penilaian yang sesungguhnya terhadap permohonan suaka, tetapi tidak seharusnya semua hal tersebut

²⁸ Pasal 94 (1) (a)-(e)

²⁹ Pasal 94 (2) (a)

³⁰ Pasal 94 (2) (a)

³¹ Pasal 94 (2) (a)

³² Pasal 94 (2) (b)

dijadikan batasan atau patokan untuk tes masuk yang pertama. Menerapkan batasan seperti disebut di atas untuk tes masuk tahap pertama dapat mengakibatkan Timor Leste melanggar kewajiban utamanya dalam menjamin tercegahnya pengusiran, di mana pengungsi sejati tidak diidentifikasi karena secara tidak layak tersingkir pada tahap awal tersebut.

Pengungsi sejati seringkali terpaksa untuk menggunakan dokumen palsu, memusnahkan dokumen orang atau bahkan tak punya dokumen apapun ketika meninggalkan negara asalnya. Pengungsi terkadang berada di bawah kontrol penyelundup manusia yang seringkali menasehati pengungsi untuk memusnahkan dokumen perjalanan orang ataupun menyita dokumen orang sebelum tiba di negara suaka orang. Sebagai contoh lain, seorang aktivis politik dari Burma dapat jadi tidak diberikan dokumen perjalanan oleh pihak penguasa Burma dan hal ini merupakan bagian dari tindak penganiayaan yang harus orang derita di Burma. Sedangkan di Somalia, tidak ada badan pemerintah yang berkuasa untuk mengeluarkan dokumen perjalanan, sehingga pencari suaka politik tak punya pilihan selain menggunakan dokumen palsu atau tidak punya dokumen sama sekali waktu meninggalkan negaranya. Penggunaan dokumen palsu atau pemusnahan dokumen identitas diri adalah hal yang tidak sah atau relevan untuk dijadikan dasar untuk membedakan pengungsi sejati dan pengungsi yang tidak sejati.

Undang-Undang Imigrasi juga mencoba untuk mendefinisikan beberapa situasi, “negara yang aman” dan “negara penampung ketiga” di mana seseorang mungkin sebelumnya telah mendapatkan perlindungan di negara tersebut dan oleh karenanya orang tersebut dapat dikeluarkan (tersingkir) dari proses penentuan pengungsi pada tahap penerimaan itu. Masalah tentang perlindungan sebelumnya yang didapatkan oleh pengungsi di negara lain adalah di antara permasalahan yang paling kompleks dan sulit untuk ditentukan, sehingga seharusnya tidak menjadi bagian dari proses singkat dalam mengambil keputusan guna menentukan apakah seorang pengungsi diterima atau tidak.

Undang-Undang Imigrasi mendefinisikan suatu “negara yang aman” sebagai “negara yang dapat dikatakan dengan pembuktian yang obyektif bahwa negara tersebut sama sekali tidak menghasilkan pengungsi, atau suatu negara yang mana dapat dikatakan bahwa sebab sebab yang di masa lalu membenarkan perlindungan Konvensi Jenewa 1951 sudah tidak ada lagi.”³³ Pada intinya, ketentuan ini mendukung terciptanya daftar negara negara di mana pengajuan suaka sama sekali tidak diterima dalam situasi apapun. Meskipun ada sejumlah negara di dunia ini yang dapat dikatakan pada saat ini tidak akan menghasilkan pengajuan suaka, selalu ada resiko terjadinya pemulangan karena kelayakan dari pengajuan suaka seseorang belum diperiksa.

Undang-Undang Imigrasi juga menentukan “negara penampung ketiga” sebagai negara negara lain di mana pencari suaka tidak dalam bahaya dan telah mendapatkan perlindungan dengan mengajukan permohonan suaka yang telah diterima sehingga dilindungi dari pengusiran atau pengembalian ke negara asalnya.³⁴ Meskipun benar bahwa perlindungan pengungsi hanya diperuntukkan bagi orang yang tak mempunyai

³³ Pasal 94 (3) (a)

³⁴ Pasal 94 (3) (b)

status lainnya di negara manapun, pengertian yang cukup tinggi tentang tingkat perlindungan dan hak untuk masuk kembali yang diberikan oleh negara ketiga tersebut akan diperlukan untuk membuat penilaian yang sah apakah seorang pencari suaka harus dikeluarkan berdasarkan hal tersebut.³⁵ Di bawah ketentuan Undang-Undang Imigrasi tersebut tidak masuk akal kalau Departemen Imigrasi di Timor Leste akan dilengkapi dengan pengetahuan yang cukup memadai tentang sistem visa dan perlindungan dari di negara-negara lain sehingga dapat diambil keputusan dalam tes masuk tahap pertama yang sesuai dengan ketentuan tersebut.

4.3.3 Prosedur untuk test masuk

Bagi orang yang mengajukan permohonan dari dalam negara Timor Leste, Direktur Nasional dari PNTL harus memutuskan tentang diteriman atau tidaknya suatu permohonan dalam 20 hari.³⁶ Apabila keputusan belum diambil dalam jangka waktu tersebut, maka secara otomatis permohonan tersebut dikabulkan.³⁷ Apabila permohonannya ditolak, pencari suaka harus diberitahukan dalam jangka 24 jam dan diperingatkan bahwa orang yang bersangkutan harus meninggalkan Timor Leste dalam batas waktu 10 hari atau menghadapi tindakan deportasi.³⁸ UNHCR harus diberitahu tentang keputusan tersebut.³⁹ Ada hak untuk banding atas keputusan tersebut dan banding itu harus diajukan kepada Menteri Dalam Negeri dalam jangka waktu 5 hari,⁴⁰ dan juga ada hak untuk diberitahu tentang hak banding tersebut.⁴¹ Menteri Dalam Negeri sendiri yang harus mengambil keputusan tentang banding tersebut dalam jangka waktu 48 jam.⁴² Keputusan Menteri Dalam Negeri dapat dibanding ke pengadilan dalam jangka waktu 8 hari.⁴³ Akan tetapi tidak jelas bagaimana pemohon dapat menggunakan haknya untuk naik banding tersebut, sebab tidak ada persyaratan bahwa pemohon harus diberitahu tentang keputusan Menteri Dalam Negeri, maupun tentang hak banding ke pengadilan serta jangka waktunya.

Bagi orang yang memohon suaka di perbatasan, pemohon harus tetap berada di wilayah internasional seraya menunggu keputusan dapat masuk atau tidak.⁴⁴ Hal ini mengharuskan Timor Leste untuk membangun fasilitas bagi orang yang menunggu di wilayah internasional sehingga sesuai dengan Pasal 111 dari Undang-Undang Imigrasi yang menjamin perlakuan yang berperikemanusiaan dan terhormat kepada para pencari suaka selama dalam proses keputusan. Keputusan tentang dapat diterima atau tidaknya

³⁵ Sebagai contoh, bila seseorang dari Iran telah diberi visa perlindungan sementara dari pemerintah Australia, kemungkinannya kecil bahwa pegawai Departemen Imigrasi Timor Leste akan mengetahui bahwa orang tersebut tidak mempunyai hak untuk masuk kembali ke Australia dan permohonan suakanya ditolak yang dapat berakibat pencari suaka tersebut dikembalikan ke Iran dan disiksa.

³⁶ Pasal 95 (1)

³⁷ Ibid

³⁸ Pasal 96 (1)

³⁹ Pasal 95 (2)

⁴⁰ Pasal 97 (1)

⁴¹ Pasal 96 (2)

⁴² Pasal 97 (2)

⁴³ Pasal 97 (2)

⁴⁴ Pasal 101 (1)

permohonan pencari suaka adalah sama seperti di atas, tetapi jangka waktunya bahkan lebih singkat lagi.

UNHCR harus diberitahu tentang permohonan suaka dan mempunyai jangka waktu 48 jam untuk meng-interview si pemohon.⁴⁵ Direktur Nasional dari PNTL harus memutuskan permohonan tersebut dalam 2 sampai 5 hari.⁴⁶ Apabila tidak ada keputusan dalam jangka waktu tersebut, secara otomatis pemohon diterima masuk ke negara Timor Leste.⁴⁷ Baik pemohon maupun UNHCR harus diberitahu tentang keputusan tersebut,⁴⁸ tetapi tidak terdapat jangka waktu pemberitahuan. Apabila permohonannya ditolak, pemohon dapat mengajukan banding ke Menteri Dalam Negeri dalam jangka waktu 24 jam setelah menerima keputusan tersebut.⁴⁹ UNHCR mempunyai waktu 24 jam untuk memberikan komentar tertulis mengenai keputusan dari Direktur Nasional PNTL.⁵⁰ Selanjutnya Menteri Dalam Negeri mempunyai waktu 24 jam untuk membuat keputusan terakhir.⁵¹ Tidak ada hak untuk naik banding ke pengadilan tentang keputusan penerimaan ini. Semua jangka waktu tersebut sangat membingungkan dan sudah tentu akan menimbulkan pelanggaran batas waktu yang ditentukan di dalamnya.

Rekomendasi 9. Semua ketentuan dalam Undang-Undang Imigrasi tentang penyaringan penerimaan harusnya dihapus, baik untuk permohonan dari dalam negara maupun dari perbatasan, sehingga kepentingan yang nyata dari setiap pemohon suaka dapat diperiksa secara teliti. Bila ketentuan ketetapan tentang penyaringan tetap dipertahankan, seharusnya tidak dibedakan antara permohonan dari dalam negara dan permohonan yang dari perbatasan. Semua jangka waktu harus ditinjau kembali guna menjamin tersedianya waktu yang cukup untuk membuat keputusan yang bijak dan sesuai dengan hukum.

Rekomendasi 10. Bila terjadi peristiwa di mana pemohon yang mengajukan permohonannya dari dalam negara mengajukan naik banding ke Menteri Dalam Negeri, pemohon seharusnya diberi hak untuk mendapatkan informasi tentang keputusannya serta hak bandingnya. Jangka waktu untuk naik banding ke pengadilan harus jelas. Mengenai ketentuan untuk pemohon yang dari perbatasan, perlu dimasukkan dalam undang-undang imigrasi jangka waktu pemohon dan UNHCR harus diberitahu tentang keputusan penerimaan, hak untuk banding terhadap keputusan Menteri Dalam Negeri serta jangka waktu untuk naik banding.

4.4 Proses pengambilan keputusan yang sebenarnya

Ini adalah tahap yang paling penting dalam proses pengambilan keputusan, karena harus menentukan apakah pencari suaka memang memiliki ketakutan yang beralasan bahwa dia akan mengalami penyiksaan karena pendapat politiknya, ras, agama, kebangsaan atau

⁴⁵ Pasal 99 (1)

⁴⁶ Pasal 99 (3)

⁴⁷ Pasal 101 (3)

⁴⁸ Pasal 99 (4)

⁴⁹ Pasal 100

⁵⁰ Pasal 100 (2)

⁵¹ Pasal 100 (1)

keanggotaan dari kelompok sosial tertentu, serta tidak mendapat perlindungan dari negara lain.⁵² Batas waktu 60 hari yang dapat diperpanjang sampai 60 hari lagi adalah waktu yang ditetapkan untuk penyelidikan dan proses pencarian fakta oleh PNTL Departemen Imigrasi.⁵³ JSMP prihatin dengan kurangnya keadilan yang natural pada ketentuan ketentuan yang ada dalam Undang-Undang. Pemohon tidak mempunyai hak kasusnya disidangkan dalam *hearing*. UNHCR mempunyai kesempatan untuk memberikan masukan dan hak untuk meminta informasi selama proses pencarian fakta, tetapi si pemohon sendiri tidak.⁵⁴ Perlu dicatat bahwa pemohon dan UNHCR diberi tembusan tentang proposal yang dikirim dari PNTL kepada Menteri Dalam Negeri, dan dapat memberikan komentar tentang proposal tersebut dalam jangka 5 hari. Akan tetapi tidak ada keharusan untuk memberitahukan alasan keputusannya.

Pemohon dan UNHCR diberitahu tentang keputusan Menteri Dalam Negeri⁵⁵, termasuk hak banding ke Pengadilan Banding⁵⁶ yang harus diajukan dalam waktu 20 hari.⁵⁷ Undang-Undang Imigrasi tidak menyebutkan secara jelas alasan alasan untuk banding, atau tentang bagaimana kalau waktunya habis setelah keputusannya diambil, ataupun tentang waktu pemberitahuan. Pemohon suka yang ditolak dan tidak mengajukan banding diberikan kelonggaran waktu 30 hari untuk meninggalkan Timor Leste.⁵⁸ Setelah jangka waktu tersebut, apabila orang yang bersangkutan belum memperoleh visa lain, maka proses deportasi akan dimulai.

Perwakilan hukum atau bantuan terhadap pencari suaka tidak dijamin oleh Undang-Undang Imigrasi. Karena UNHCR mempunyai mandat sendiri dan oleh karenanya dapat melakukan penilaian langsung terhadap pengajuan suaka, maka UNHCR tidak bertindak selaku wakil bagi pemohon. Karena pencari suaka kebanyakan kurang bersumber dana, sangatlah penting agar orang memperoleh bantuan hukum, dan penting agar pengacara dari lembaga bantuan hukum mendapatkan pelatihan khusus dalam mempersiapkan pengajuan suaka dan mendukung pemohon selama proses berlangsung. Oleh karena selama proses tersebut pemohon tidak mempunyai hak untuk didengar secara langsung (tatap muka), kualitas pengajuan tertulis menjadi sangat penting.

Interpreter profesional yang gratis merupakan elemen penting lainnya dalam menjamin bahwa pencari suaka dapat berkomunikasi dengan pengacaranya, UNHCR maupun dengan pihak pengambil keputusan. Terjemahan tentang hal yang esensiil seperti keputusan kasusnya dan informasi tentang hak banding harus disediakan, atau paling tidak dibacakan kepada pemohon dalam bahasa yang orang mengerti.

Mengingat apa yang harus dipertaruhkan dalam menjamin pemeriksaan yang layak terhadap pengungsi, maka Undang-Undang Imigrasi harus menjamin pengambilan keputusan yang berkualitas tinggi dan adanya prosedur yang adil dengan standard yang

⁵² Konvensi tentang Pengungsi, Pasal 1A (2) dan Protokol Tambahan, Pasal 1(2)

⁵³ Pasal 103 (2)

⁵⁴ Pasal 103 (3)

⁵⁵ Pasal 104 (2)

⁵⁶ Pasal 104 (1) dan (2)

⁵⁷ Pasal 104 (1)

⁵⁸ Pasal 105 (1)

tinggi. Perlu diperhatikan sampai sejauh mana PNTL Departemen Imigrasi mampu melaksanakan investigasi dan pemeriksaan, riset ke suatu negara dan menganalisa prinsip-prinsip yang relevan serta keputusan-keputusan dari bidang hukum tentang pengungsi yang diperlukan dalam membuat rekomendasi yang berkualitas. Menteri Dalam Negeri biasanya tidak mempunyai sumber daya yang tersedia baginya untuk mengecek atau menyelidiki lebih lanjut hal-hal yang belum diperiksa sepenuhnya oleh PNTL. Lagipula Menteri tidak akan mempunyai waktu yang cukup untuk melaksanakan pengecekan semacam itu karena Menteri hanya ada 8 hari untuk mengambil keputusan terakhir.

Menjadi kekurangan dari Undang-Undang Imigrasi bahwasanya pemohon suka tidak mempunyai hak untuk menerima alasan tertulis mengenai keputusan.⁵⁹ Tanpa adanya alasan, pengambil keputusan tak dapat diminta pertanggung-jawaban atas keputusannya dan begitu kurangnya asas keterbukaan tidak akan mendukung pengambilan keputusan yang berbobot. Selain itu, akan sulit bagi Pengadilan yang bertanggung jawab dalam mengawasi keputusan yang diambil oleh PNTL dan Menteri Dalam Negeri, untuk menentukan apakah keputusan yang diambil sesuai dengan hukum atau tidak. Dan juga akan tidak mungkin bagi pemohon untuk mengajukan alasan-alasan banding yang relevan karena pemohon hanya dapat menduga-duga dasar yang menyebabkan permohonannya ditolak.

Pasal 87 dari Undang-Undang Imigrasi mengizinkan istri atau suami serta anak dibawah umur memperoleh manfaat dari penerimaan suka. Hal ini sangat penting untuk menjamin bahwa hukum mengakui hak untuk bersatu kembali dengan keluarga, dan bahwasanya anak tidak akan terpisahkan dari kedua orang tuanya.⁶⁰ Sementara ini, Undang-Undang Imigrasi masih belum menyediakan ketentuan untuk situasi di mana si anak dari suatu keluarga yang bertekad untuk menjadi pengungsi. Oleh karena itu, Undang-Undang Imigrasi mungkin bertentangan dengan Konvensi tentang Hak Anak. Undang-Undang Imigrasi tidak mengizinkan orang tua dari si anak atau saudara dari si anak untuk mendapatkan manfaat dari penerimaan suka. Situasi semacam ini dapat mengakibatkan perpecahan terhadap unit keluarga dan menimbulkan kemungkinan bahwa si anak pengungsi tinggal sendirian di Timor Leste tanpa keluarga dekatnya. Mungkin ada gunanya untuk memperluas definisi tentang orang yang dapat memperoleh manfaat dari ketentuan tersebut, sampai dengan siapa saja yang menjadi anggota dari unit keluarganya, umpamanya kakek dan nenek atau sanak famili lainnya yang secara finansial, secara moral dan secara fisik tergantung pada anggota unit keluarga.

Rekomendasi 11. Pemohon seharusnya mempunyai hak untuk mendapatkan perwakilan hukum dan jasa interpretasi yang profesional selama proses berlangsung.

⁵⁹ Pasal 104 hanya mencantumkan tentang kewajiban memberitahukan keputusan, bukan alasan yang menjadi dasar keputusannya.

⁶⁰ Pasal 9 (1) dari Konvensi tentang Hak Anak berkaitan dengan kenyataan bahwa anak harus tidak dipisahkan dari orang tuanya. Mukadimah, Pasal 5, 10 dan 18 dari Konvensi yang sama berkaitan dengan unit keluarga sebagai unit dasar dari masyarakat yang harus dilindungi oleh negara.

Rekomendasi 12. *Pemohon seharusnya mempunyai hak atas pemeriksaan, dalam bentuk interview dengan pengambil keputusan, yang disaksikan oleh penasehat hukum pemohon, UNHCR dan interpreter yang berkualifikasi bilamana perlu.*

Rekomendasi 13. *Semua jangka waktu sepanjang berlangsungnya proses permohonan harus ditinjau kembali untuk menjamin bahwa waktunya memadai untuk pengambilan keputusan yang matang dan sesuai dengan hukum, dan juga waktu yang layak bagi pemohon dan pengacaranya untuk menyiapkan materi pendukung.*

Rekomendasi 14. *Pemohon seharusnya mempunyai hak untuk diberitahukan secara tertulis alasan yang menjadi dasar keputusan, termasuk ringkasan dari bukti bukti yang dipakai, temuan dari penyelidikan atas fakta-fakta yang relevan, hukum yang diterapkan maupun keputusan terakhirnya.*

Rekomendasi 15. *Harus diklarifikasikan apakah jangka waktu untuk banding berlaku dari waktu keputusan diturunkan atau berlaku mulai dari waktu pemberitahuan.*

4.5 Persyaratan mengenai karakter pengungsi

Persyaratan lainnya selain alasan takut karena penyiksaan, perlu diperiksa dengan hati hati karena dapat mengakibatkan pemohon kehilangan kesempatan untuk mendapatkan perlindungan, yang selanjutnya dapat berakibat pemohon dikirim ke negara di mana orang akan mengalami penyiksaan.

Pasal 86 melarang pemberian status pengungsi kepada beberapa katagori orang, termasuk :

- *Orang yang telah melakukan tindakan yang bertentangan dengan kepentingan dasar atau kedaulatan RDTL.* Ketentuan ini tidak mencerminkan batasan batasan yang legal atas pemberian suaka yang diberlakukan oleh Konvensi tentang Pengungsi. Lagipula, ketentuan ini terlalu samar dan dapat dengan mudah dimanipulasi demi alasan yang tidak semestinya apabila keberadaan pencari suaka atau permohonannya menyusahkan bagi pemerintah atau pihak lain.
- *Orang yang telah melakukan tindak kejahatan terhadap perdamaian, penjahat perang, atau kejahatan terhadap perikemanusiaan, dan orang yang melakukan tindakan yang bertentangan dengan tujuan dan prinsip prinsip yang dicanangkan oleh PBB.* Dan apabila ada resiko yang nyata atau yang benar benar mengancam keamanan, baik dari luar maupun dari dalam negeri dan ketertiban masyarakat.⁶¹ Ketentuan ini kurang lebih konsisten dengan Pasal 1F (a), Pasal 1F (c) dan Pasal 32 dari Konvensi tentang Pengungsi.
- *Orang yang telah melakukan pelanggaran yang dapat dihukum dengan hukuman penjara lebih dari 3 tahun.* Ketentuan ini dapat mengakibatkan pengungsi secara tidak layak ditolak dalam mendapatkan perlindungan. Kebanyakan negara yang menghasilkan pengungsi menghukum warganya atas dasar pendapat politik orang, agama dsb, maupun karena hukum yang tidak memenuhi standar internasional, sehingga mengakibatkan orang tersebut dipenjarakan. Sebagai contoh, dibawah

⁶¹ Pasal 86 (a)-(d).

Undang-Undang Imigrasi ini, seseorang tokoh politik yang dulu melarikan diri dari penyiksaan Indonesia akan ditolak apabila dia telah dituduh melakukan pelanggaran hukum Indonesia yang dapat dihukum dengan hukuman penjara lebih dari 3 tahun. Atau contoh yang tidak begitu kontroversial, seorang aktivis atau orang gay yang karena pendapat politiknya atau karena seksualitasnya dihukum penjara di negaranya, dapat ditolak menurut Undang-Undang ini. Terlebih lagi, Undang-Undang Imigrasi tidak memperdulikan hukuman yang sebenarnya dijatuhkan pada seseorang. Sebagai contoh, hukuman maksimum untuk sebuah pelanggaran mungkin 3 tahun tetapi orang tersebut hanya dihukum 6 bulan. Walaupun demikian, orang semacam ini masih saja dapat ditolak. Dan yang terakhir, ketentuan ini adalah di luar dan tidak sejalan dengan penolakan yang diperbolehkan menurut Konvensi tentang Pengungsi yang mana hanya memperbolehkan seseorang dapat ditolak apabila orang tersebut telah melakukan “tindak kejahatan non politik yang serius di luar negara pelindung sebelum dia masuk ke negara pelindung tersebut”, dan tidak ditolak berdasarkan pelanggaran yang telah dilakukan di dalam negara tuan rumah. Meskipun demikian, banyak negara memberlakukan persyaratan tambahan mengenai karakter pengungsi yang sebenarnya bertentangan dengan Konvensi tentang Pengungsi. Oleh karena itu, dalam hal ini praktek yang dilakukan oleh banyak negara ini bukanlah contoh yang baik.

Rekomendasi 16. Pasal 1(f) dari Konvensi tentang Pengungsi secara panjang lebar mendefinisikan alasan yang diperbolehkan untuk penolakan terhadap perlindungan yang dijamin oleh Konvensi tersebut. Oleh karena itu, Undang-Undang Imigrasi perlu mengikuti rumusan perkataan dari ketentuan tersebut dan mencabut semua lainnya.

Rekomendasi 17. Konvensi tentang Pengungsi menggunakan perkataan “tindak kejahatan non politik yang serius” sebagai patokan penolakan. Ketentuan yang ada dalam Undang-Undang Imigrasi meliputi jenis kejahatan yang jauh lebih luas daripada kejahatan yang menjadi dasar penolakan menurut Konvensi tentang Pengungsi. Disarankan, apabila Timor Leste masih tetap berkehendak untuk memberlakukan persyaratan mengenai karakter pencari suaku yang di luar apa yang diperbolehkan menurut Konvensi tentang Pengungsi, (yang nanti mungkin dapat ditentang sebagai tidak konstitusional) paling tidak perkataan ketentuan perlu diubah untuk menentukan bahwa pelanggaran merupakan kejahatan non politik yang serius yang dilakukan di luar negara tempat berlindung. Selain itu perlu dipertimbangkan apakah persyaratan penolakan berdasarkan hukuman yang sebenarnya dijalani dan bukan berdasarkan hukuman maksimum. Juga perlu ada batas waktu yang berkaitan dengan pelaksanaan hukuman itu, supaya kasus semacam itu tidak ditolak semua.

4.5 Pencabutan Status Pengungsi

4.5.1 Alasan dasar

Mengingat seriusnya konsekuensi yang dapat ditimbulkan sebagai akibat dari keputusan yang tidak benar dalam hal menolak pengungsi, sangatlah penting untuk menerapkan kriteria untuk pencabutan dan prosedur pengawasan yang memadai, demi menjamin tidak terjadinya keputusan yang salah, karena hal ini dapat membuat Timor Leste melanggar kewajibannya terhadap pengungsi. Undang-Undang Imigrasi menentukan 10 alasan dasar bagi pencabutan status pengungsi. Beberapa di antara ketentuan tersebut yang kontroversial dan ada pula yang tidak karena dipersoalkan karena sudah mencerminkan standar dari Konvensi tentang Pengungsi. Walaupun relevan dengan sebagian besar hal yang berkaitan dengan penerapan hukum suaka, keunggulan dari Pasal 109 dan 68 adalah sangat pokok dalam mempertimbangkan diterapkannya pencabutan status pengungsi. Pasal Pasal tersebut melarang deportasi terhadap seseorang “ke negara di mana dia mungkin akan menderita penyiksaan yang mengancam nyawanya berdasarkan atas suku, agama, kebangsaan, kelompok sosial atau karena pendapat politik”⁶² atau ke negara di mana kemerdekaan orang tersebut berada dalam resiko karena sebab sebab yang menjadi dasar dari pemberian suaka.⁶³

4.5.2 Prosedur

Kelemahan yang mendasar dari Undang-Undang Imigrasi ini adalah kurangnya ditetapkan prosedur pengawasan untuk keputusan yang berkaitan dengan pencabutan status pengungsi. Seperti telah disebutkan di atas, keputusan untuk membatalkan status pengungsi adalah keputusan yang sangat berat dan seram yang dapat membawa konsekuensi hidup atau mati bagi pengungsi. Prosedur keadilan dengan standar yang tinggi dapat memberi perlindungan terhadap terjadinya keputusan yang salah. Prosedur prosedur yang tidak tercantum dalam Undang-Undang Imigrasi yang ada sekarang adalah:

- Tidak adanya ketentuan tentang pemberitahuan sehingga pengungsi mengetahui bahwa statusnya sedang ditinjau, hak bagi pengungsi untuk menjawab atau memberi komentar (dalam jangka waktu yang wajar), terhadap informasi yang merugikan (tidak benar) yang sedang dipertimbangkan oleh pengambil keputusan. Meskipun Undang-Undang Imigrasi menyediakan hak bagi UNHCR untuk diberitahu dan memberikan komentarnya dalam jangka 5 hari,⁶⁴ si pengungsi sendiri tidak mendapatkan hak semacam itu.
- Hak untuk mendapatkan hasil keputusan tertulis yang memuat ringkasan fakta-fakta yang ditemukan, serta alasan yang menjadi dasar keputusannya menurut kerangka hukum yang berlaku.
- Hak untuk diberitahu tentang hak banding serta jangka waktunya. Ada hak untuk naik banding ke Pengadilan Banding dalam jangka 20 hari sejak diturunkannya keputusan dan ada pelaksanaan penolakan ditunda selama jangka untuk mengajukan banding tersebut.⁶⁵ (Tidak jelas apakah waktunya berakhir sejak keputusan itu diturunkan atau sejak pemberitahuan tentang keputusan tersebut.)

⁶² Pasal 68

⁶³ Pasal 109

⁶⁴ Pasal 110 (2)

⁶⁵ Pasal 110 (3)

Rekomendasi 18. Dasar-dasar untuk pencabutan status pengungsi harus dirubah sehingga mencerminkan (sejalan dengan) Konvensi tentang Pengungsi yang telah mendefinisikan masalah ini secara panjang lebar.

4.5.3 Efek dari kehilangan hak atas suaka

Secara kurang jelas, Pasal 108 mencantumkan efek dari kehilangan hak atas suaka. Bagi orang yang telah kehilangan statusnya karena terlibat dalam tindakan atau aktivitas yang dilarang menurut Undang-Undang Imigrasi, kehilangan status membawa akibat yang paling keras: deportasi tanpa orang yang bersangkutan dapat tetap menggunakan visa yang ada, tanpa kesempatan memohon visa lainnya ataupun status penduduk yang lainnya yang orang yang bersangkutan mungkin berhak untuk memperolehnya. Kiranya ketentuan ini sebaiknya diperlembut dengan melarang deportasi terhadap siapapun ke negara di mana orang tersebut mungkin akan menderita penyiksaan yang mengancam nyawanya yang berdasarkan alasan suku, agama, kebangsaan, kelompok sosial atau pendapat politik,⁶⁶ akan tetapi hal ini harus disebutkan secara jelas sekali.

Rekomendasi 19. Ketentuan yang berkaitan dengan efek dari kehilangan hak atas suaka masih sangat membingungkan, rumit, dan kurang berguna. Ketentuan tersebut perlu dicabut. Kalau hendak dipertahankan, harus diklarifikasikan bahwa larangan deportasi terhadap orang yang mungkin akan menghadapi penyiksaan lebih diutamakan dibandingkan dengan ketentuan ketentuan lainnya.

4.6 Dukungan sosial terhadap pencari suaka dan pengungsi

Pencari suaka seringkali tiba di negara pelindung tanpa sarana untuk menopang dirinya. Oleh karena itu, hak untuk mendapatkan dukungan dan hak untuk bekerja adalah sangat penting dan tidak kalah penting dengan hak untuk memohon suaka itu sendiri atau hak mempunyai akses pada proses hukum. Menurut Konvensi tentang Pengungsi, pencari suaka dan pengungsi berhak atas perlakuan yang diberikan kepada warga negara setempat dalam hal memperoleh bantuan kemanusiaan dan sosial serta akses terhadap sekolah dasar.⁶⁷

Mengenai hak untuk bekerja, Konvensi tentang Pengungsi mensyaratkan agar negara penerima memberikan kepada para pengungsi dan pencari suaka “perlakuan yang paling menguntungkan yang dapat diberikan kepada warga negara asing yang mengalami situasi yang sama”⁶⁸ dan hendaknya diberikan “pertimbangan yang simpatik” untuk memberikan hak untuk bekerja yang sama dengan hak warga negara penerima itu.⁶⁹

Undang-Undang Imigrasi tidak memberikan hak bekerja bagi pencari suaka. Tanpa bantuan sosial atau hak untuk bekerja, berarti pencari suaka diingkari sarana

⁶⁶ Pasal 68

⁶⁷ Pasal 22 dan 23 dari Konvensi tentang Pengungsi

⁶⁸ Konvensi tentang Pengungsi, Pasal 17(1)

⁶⁹ Konvensi tentang Pengungsi, Pasal 17(3)

kehidupannya, sementara orang masih menunggu hasil dari permohonan suakanya. Hal ini dapat dianggap melanggar Konvensi tentang Pengungsi.

Sebagaimana telah dicermati sebelumnya, hal penting lainnya yang tidak dicantumkan dalam Undang-Undang Imigrasi adalah hak untuk mendapatkan jasa penerjemah profesional selama proses berlangsung, dan hak mendapatkan perwakilan hukum, termasuk penunjukan suatu lembaga bantuan hukum untuk pencari suaka yang tidak mempunyai dana untuk membayarnya.

Masalah besar lainnya yang tidak dicantumkan dalam Undang-Undang Imigrasi adalah tidak adanya ketentuan yang mengatur hak sosial dari orang yang telah diberi status pengungsi, kecuali “hak yang sama seperti penduduk asing” di RDTL,⁷⁰ yang tidak dijelaskan dalam Undang-Undang Imigrasi itu.

Rekomendasi 20. Undang-Undang Imigrasi seharusnya dirubah sehingga pencari suaka mendapat hak penuh untuk bekerja, jasa penerjemah, perwakilan hukum, dan akses terhadap sarana kesehatan umum dan sistem pendidikan, selama proses permohonan berlangsung. Undang-Undang Imigrasi harus dirubah demi menjamin bahwa hak-hak tersebut tetap berlangsung selama seseorang mempunyai status pengungsi.

5. Deportasi

5.1 Dasar-dasar untuk Deportasi

Keputusan untuk mendeportasi orang membawa konsekuensi serius yang seringkali menggoyahkan keutuhan keluarga, kehidupan sosial dan pekerjaan seseorang dan yang juga tidak memperbolehkan orang tersebut memasuki negara itu kembali untuk selamanya atau selama periode yang cukup lama. Keputusan deportasi juga dapat berdampak pada hak-hak orang selain yang dideportasi, termasuk keluarganya, terutama pasangannya dan anak anaknya. Standar internasional dipakai apabila orang yang dideportasi adalah pencari suaka atau pengungsi dan bilamana resiko dari keputusan tersebut cukup tinggi. Atas dasar alasan tersebut, sangatlah penting untuk memeriksa secara teliti ketentuan mengenai deportasi yang tercantum dalam Undang-Undang Imigrasi dalam rangka menentukan apakah telah terdapat pengawasan yang memadai, termasuk alasan yang jelas, perlu dan sesuai dengan hukum untuk deportasi, keadilan yang prosedural untuk mengurangi resiko terjadinya keputusan yang tidak benar, dan hak-hak untuk banding yang memadai sehingga pengawasan atas penggunaan kekuasaan terjamin.

Dasar-dasar untuk deportasi yang tersedia oleh Undang-Undang Imigrasi berkaitan dengan orang asing yang:

- Memasuki atau menetap secara tidak sah dalam wilayah nasional;
- Melakukan tindakan yang bertentangan dengan keamanan nasional, ketertiban umum dan moral yang baik;

⁷⁰ Pasal 89

- Menimbulkan ancaman terhadap kepentingan dan kehormatan dari RDTL atau warga negaranya;
- Campur tangan dengan cara yang menghina dalam pelaksanaan hak untuk berpartisipasi dalam politik yang hanya diperuntukkan bagi warga negara RDTL, atau bertanggung jawab atas perbuatan, kelalaian, atau tindakan tindakan lain yang di bawah Undang-Undang ini terlarang bagi orang asing;
- Telah melakukan tindakan yang bila diketahui oleh pemerintah RDTL akan menyebabkan mereka dilarang masuk ke wilayah nasional.⁷¹

Di samping itu, JSMP menyadari ada sejumlah warga negara yang telah kembali, akan tetapi tidak bisa membuktikan kewarganegaraan mereka dalam waktu yang telah ditentukan, sehingga mereka dikirim kembali ke Timor Barat, yang mana hal ini bertentangan dengan Pasal 35 dari Konstitusi Timor-Leste yang melarang pengusiran terhadap warga negaranya.

5.2 Penjelasan tentang dasar-dasar yang berkaitan dengan pencari suaka, pengungsi, dan “orang asing biasa”

Ada keprihatinan yang mendalam berkenaan dengan pengungsi dan pencari suaka yang di bawah dari alasan alasan secara umum untuk deportasi tersebut, karena adanya resiko yang serius terhadap keselamatannya apabila mereka dideportasi. Mendeportasi pengungsi atau pencari suaka dengan dikembalikan kepada negara yang mereka larikan untuk telah mendapatkan atau sedang dalam proses memohon suaka, merupakan pelanggaran terhadap Ayat 33 dari Konvensi tentang Pengungsi mengenai “larangan tentang pengusiran” terhadap pengungsi dan pencari suaka ke perbatasan manapun di mana kemerdekaan dan hidupnya bisa terancam oleh karena ras, agama, kebangsaan, atau keanggotaan pada kelompok sosial tertentu atau karena pendapat politiknya.” Satu satunya pengecualian terhadap larangan ini adalah apabila pengungsi atau pencari suaka membahayakan keamanan nasional dan ketertiban umum⁷² atau apabila keputusan terakhir pengadilan pengungsi atau pencari suaka telah diputuskan bersalah melakukan tindak kejahatan yang serius sehingga berbahaya bagi masyarakat di negara tersebut.⁷³ Dalam situasi semacam ini, pengungsi atau pencari suaka harus diberi kesempatan untuk mencari hak atau ijin masuk yang sah ke negara lain.⁷⁴

Beberapa dari dasar-dasar tersebut bertentangan dengan ketentuan ketentuan lain tentang pengungsi dan pencari suaka yang tercantum dalam Undang-Undang Imigrasi. Oleh karena itu, sangat penting agar Undang-Undang tersebut dirubah sehingga mencerminkan bahwa ketentuan yang berkenaan dengan perlindungan terhadap pencari suaka lebih diutamakan dari ketentuan yang lain. Jika hal ini tidak dilakukan, ketentuan ketentuan tersebut dapat menjadi inkonstitusional.

⁷¹ Pasal 63 (a) s/d (e)

⁷² Konvensi tentang Pengungsi, Pasal 32 (1)

⁷³ Konvensi tentang Pengungsi, Pasal 33 (2)

⁷⁴ Konvensi tentang Pengungsi, Pasal 33 (3)

- *Memasuki atau tinggal secara tidak sah di wilayah nasional.* Ketentuan ini bertentangan dengan perlindungan terhadap pencari suaka yang menjamin bahwa proses hukum mengenai tindak masuk secara tidak sah akan ditangguhkan bilamana pencari suaka mengajukan permohonan suaka.⁷⁵ Perlu diklarifikasi bahwa ketentuan yang menguntungkan ini lebih diutamakan daripada alasan alasan yang umum untuk deportasi. Keprihatinan tersebut tidak berlaku bagi “orang asing biasa,” karena sebuah negara yang berdaulat jelas memiliki hak untuk mengusir orang asing yang memasuki atau tinggal secara tidak sah di wilayah nasionalnya, asalkan terdapat keadilan yang prosedural dan peninjauan yang independen.
- *Melakukan tindakan yang bertentangan dengan keamanan nasional, ketertiban umum, dan moral yang baik, serta*
- *Menimbulkan ancaman terhadap kepentingan dan kehormatan dari RDTL atau warga negaranya.* Model alasan seperti “ketertiban umum” dan “kepentingan nasional” ini telah dibahas pada Bab 3.5 dalam laporan ini. Keprihatinan yang sama berlaku untuk masalah ini.
- *Campur tangan dengan cara yang menghina dalam pelaksanaan hak untuk berpartisipasi dalam politik yang hanya diperuntukkan bagi warga negara RDTL, atau bertanggung jawab atas perbuatan, kelalaian, atau tindakan tindakan lain yang menurut Undang-Undang ini terlarang bagi orang asing.* Seperti yang telah diuraikan sebelumnya, kebanyakan larangan terhadap orang asing tersebut adalah tidak konstitusional dan perlu dirubah. Demikian juga, hal hal tersebut hendaknya tidak dijadikan dasar untuk deportasi terhadap pengungsi, pencari suaka maupun “orang asing biasa.”
- *Telah melakukan tindakan yang bilamana diketahui oleh pemerintah RDTL akan menyebabkan orang yang bersangkutan dilarang masuk ke wilayah nasional.* Meskipun ini diperbolehkan dalam kaitannya dengan “orang asing biasa” asalkan ada keadilan yang prosedural dan hak yang memadai untuk mengajukan banding, hal ini jelas akan membawa kesulitan bagi pengungsi dan pencari suaka. Menurut Konvensi tentang Pengungsi, satu satunya alasan yang diperbolehkan untuk deportasi terhadap pengungsi dan pencari suaka adalah karena melakukan “tindak kejahatan yang sangat serius” yang tetap menempatkan masyarakat dalam bahaya,⁷⁶ atau karena alasan keamanan nasional dan ketertiban umum.⁷⁷ Beberapa alasan untuk penolakan memasuki negara yang tercantum dalam Pasal 29 jauh lebih luas cakupannya, umpamanya karena pencari suaka pernah diusir dari suatu wilayah sebelumnya, atau karena telah dihukum sekurang kurang 1 tahun penjara sehingga tidak diperbolehkan masuk.

Rekomendasi 21. Suatu ketentuan perlu dimasukkan guna mengklarifikasi bahwa pengungsi dan pencari suaka bukan ditindak di bawah ketentuan ketentuan umum mengenai deportasi. Perlu juga ketentuan yang merincikan alasan alasan khusus tentang deportasi terhadap pengungsi dan pencari suaka sehingga mencerminkan rumusan perkataan dalam Ayat 32 dari Konvensi tentang Pengungsi yang secara

⁷⁵ Pasal 93 (1)

⁷⁶ Konvensi tentang Pengungsi, Pasal 33 (2)

⁷⁷ Konvensi tentang Pengungsi, Pasal 32

panjang lebar menyediakan alasan yang diperbolehkan untuk dijadikan dasar dari pengusiran terhadap pengungsi.

Rekomendasi 22. Apabila pengungsi dan pencari suaka tetap dapat ditindak di bawah ketentuan ketetapan umum mengenai deportasi, dua ketetapan tambahan perlu dimasukkan. Ketetapan pertama untuk mengklarifikasi bahwa alasan memasuki wilayah negara secara tidak sah atau tinggal secara tidak sah tidak berlaku apabila orang tersebut telah mengajukan permohonan suaka.⁷⁸ Ketetapan kedua untuk memperluas larangan deportasi bagi pengungsi dan pencari suaka ke negara di mana kebebasannya dibahayakan⁷⁹ yang berlaku kepada semua pengungsi, baik yang menghadapi pengusiran berdasarkan alasan umum untuk deportasi atau kepada pengungsi yang status pengungsinya akan dicabut.⁸⁰

Rekomendasi 23. Suatu mekanisme perlu ditetapkan guna menjamin agar sebelum pemohon suaka yang tidak sukses atau pengungsi yang telah kehilangan statusnya dideportasi, situasi dan kondisi yang berkaitan dengan kemanusiaan harus dipertimbangkan, termasuk permohonan yang tidak berkaitan dengan Konvensi tentang Pengungsi, dan bahwasanya penilaian perlu dilakukan untuk menentukan apakah orang tersebut akan mengalami resiko penyiksaan di negara penerima atas dasar apapun.

Rekomendasi 24. Suatu mekanisme perlu ditetapkan untuk menjamin bahwa dampak dari deportasi terhadap anak-anak diperiksa dengan seksama dan bahwasanya kepentingan utama yang dipertimbangkan adalah kepentingan yang terbaik bagi anak⁸¹, serta menjamin hak anak untuk tidak dipisahkan dari orang tuanya.⁸²

Rekomendasi 24. Suatu mekanisme perlu ditetapkan untuk menjamin bahwa dampak dari deportasi terhadap anak-anak diperiksa dengan seksama dan bahwasanya kepentingan utama yang dipertimbangkan adalah kepentingan yang terbaik bagi anak,⁸³ serta menjamin hak anak untuk tidak dipisahkan dari orang tuanya.⁸⁴

Rekomendasi 25. Beberapa alasan untuk deportasi seharusnya didefinisikan lebih jauh lagi sehingga memenuhi syarat kelayakan dan keseimbangan dari alasan-alasan tersebut. Alasan yang berkaitan dengan kegiatan terlarang bagi orang asing seharusnya dicabut dengan alasan bahwa hal tersebut kemungkinan besar tidak konstitusional dan melibatkan sanksi hukum terhadap orang yang sekedar menggunakan hak asasi manusia.

⁷⁸ Bahwasanya Pasal 68 lebih diutamakan daripada alasan-alasan umum deportasi.

⁷⁹ Lihat Pasal 109

⁸⁰ Pada saat ini jaring pengaman yang dicantumkan dalam Pasal 109 berlaku hanya bagi pengungsi yang telah kehilangan status pengungsinya karena ketentuan yang berkaitan dengan pencabutan, dan tidak termasuk mereka yang menghadapi pengusiran berdasarkan alasan-alasan umum deportasi.

⁸¹ Pasal 3 (1) Konvensi tentang Hak Anak

⁸² Pasal 9 (1) Konvensi tentang Hak Anak

⁸³ Pasal 3 (1) Konvensi tentang Hak Anak

⁸⁴ Pasal 9 (1) Konvensi tentang Hak Anak

5.3 Proses dan keadilan prosedural dari ketentuan deportasi

Sebelum prosedur dalam pelaksanaan deportasi dimulai, warga negara asing yang melanggar ketentuan Pasal 63 dapat diperintah keluar dari wilayah negara Timor Leste⁸⁵ oleh Direktur Nasional PNTL ataupun utusannya⁸⁶ dalam jangka waktu di antara 24 jam sampai 10 hari.⁸⁷ Apabila surat perintah seperti itu tidak diindahkan, proses deportasi dimulai, termasuk tindakan paksaan untuk melaksanakan deportasi sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Imigrasi.⁸⁸

5.3.1 Proses Pencarian Fakta dan Pengambilan Keputusan

Undang-Undang Imigrasi memberikan wewenang kepada berbagai pengambilan keputusan untuk dilibatkan dalam proses deportasi. Ketua Departemen Imigrasi di PNTL berwenang memulai proses deportasi. Direktur Nasional dari PNTL berwenang menghentikan proses deportasi, (walaupun tidak disebutkan dasar penghentian proses tersebut.) Sedangkan Menteri Dalam Negeri berwenang memutuskan kasus deportasi dan Departemen Imigrasi di PNTL berwenang melaksanakan keputusan deportasi. Walaupun begitu banyak pelaku terlibat dalam proses deportasi, tidak jelas siapa yang bertanggung jawab melaksanakan proses pencarian fakta dan yang bertanggung jawab mengajukan rekomendasi deportasi semula yang sangat menentukan itu. Tanggung jawab tersebut perlu diklarifikasikan dan merupakan bagian penting dari “proses hukum” sebagaimana terjamin dalam Pasal 71(2).

Disambut positif bahwa Pasal 73 memberikan hak *hearing* kepada orang asing yang dikenakan proses deportasi pada tahap pencarian fakta, termasuk hak peroleh semua jaminan pembelaannya. Tetapi Undang-Undang Imigrasi tidak merincikan bagaimana proses *hearing* itu, hak memperoleh dan mengajukan komentar mengenai informasi yang merugikan orang yang kena proses deportasi itu, ataupun menetapkan hak mendapat perwakilan hukum dari Pembela Umum apabila orang asing yang bersangkutan tidak mempunyai dana untuk membayar jasa pengacara. Pasal 73(2) memberi indikasi bahwa orang asing itu dapat menyarankan kepada pengambil keputusan agar diselidiki hal tertentu, namun pengambil keputusan tidak ada kewajiban untuk menindak lanjuti saran tersebut “apabila fakta yang dinyatakan sudah cukup terbukti.”

Seperti telah disebutkan di atas, keputusan deportasi itu sendiri ada pada Menteri Dalam Negeri.⁸⁹ Apabila diputuskan untuk melaksanakan deportasi, surat perintah deportasi dikeluarkan kepada orang yang dideportasi yang harus memuat pernyataan fakta,⁹⁰ kewajiban hukum orang yang dideportasi,⁹¹ hak banding untuk orang yang dideportasi serta jangka waktu terkait,⁹² dokumen yang dipakai untuk masuk wilayah Timor Leste

⁸⁵ Pasal 64(1)

⁸⁶ Pasal 64(3)

⁸⁷ Pasal 64(4)

⁸⁸ Pasal 64(2)

⁸⁹ Pasal 74(1)

⁹⁰ Pasal 74(2)(a)

⁹¹ Pasal 74(2)(b)

⁹² Pasal 75

dilengkapi dengan tanda jangka ijin tinggal,⁹³ dan indikasi mengenai negara yang menjadi tempat pengusiran orang yang deportasi itu.⁹⁴ Ketentuan ini dianggap baik dan perlu agar orang yang dideportasi dapat melaksanakan haknya di bawah Pasal 68 untuk mengajukan pernyataan bahwa mungkin orang yang bersangkutan akan menghadapi penyiksaan apabila dideportasi ke negara yang ditunjukkan dalam surat perintah tersebut.

5.3.2 Naik banding, hak penundaan pelaksanaan dan larangan masuk kembali (dicekal)

Orang yang dideportasi berhak mengajukan banding terhadap keputusan deportasi dalam jangka waktu 10 hari dari hari pemberitahuan kepada Pengadilan Banding. Akan tetapi Pasal 77 menjamin bahwa surat perintah deportasi hanya ditunda dilaksanakan selama 48 jam, dengan dapat diperpanjang sampai 96 jam. (Dengan demikian, surat perintah deportasi dapat dilaksanakan kapan saja setelah jangka tersebut lewat.) Maka, pengajuan banding perlu diajukan sebelum lewat 48 jam setelah pemberitahuan keputusan deportasi agar dijamin bahwa orang yang dideportasi tetap berada di wilayah yurisdiksi hukum Timor Leste agar dapat melaksanakan pengajuan banding. Semestinya orang tidak dideportasi sebelum sempat berupaya melaksanakan semua hak bandingnya. Oleh karena itu, jangka penundaan pelaksanaan perlu diperpanjang menjadi 10 hari.

Jikapun diajukan banding, penundaan pelaksanaan deportasi belum tentu dilakukan. Pasal 76(2) menyediakan penundaan pelaksanaan deportasi hanya untuk orang asing yang secara legal masuk dan bertempat tinggal di Timor Leste dan orang asing yang menjadi orang berdiam tetap.⁹⁵ Hal ini berarti bahwa orang yang di luar kategori tersebut, (yaitu orang berdiam sementara, ataupun orang dengan visa mahasiswa, usaha atau turis, ataupun orang yang visanya habis berlaku) dapat dideportasi walaupun sudah mengajukan banding ke Pengadilan Banding terhadap keputusan deportasi yang dikenakan kepadanya. Keterbatasan kegunaan ketentuan mengenai penundaan pelaksanaan deportasi mungkin menjadikan ketentuan tersebut inkonstitusional karena berdampak pada yurisdiksi Pengadilan Banding sehingga mungkin melanggar asas perpisahan kekuasaan. Selain dari itu, tindakan mendeportasikan orang yang sudah mengajukan banding terhadap keputusan yang mendeportasikannya mungkin merupakan penghinaan pengadilan banding. Pasal terkait perlu dirubah sedemikian rupa hingga ketentuan mengenai penundaan pelaksanaan deportasi perlu berlaku untuk semua pengajuan banding terhadap keputusan deportasi.

Orang yang dideportasi dilarang masuk kembali selama 3 sampai 10 tahun.⁹⁶ Undang-Undang Imigrasi tidak menentukan siapa yang berwenang memutuskan jangka larangan masuk kembali tersebut ataupun kriteria yang menjadi dasar keputusan tersebut. Undang-Undang Imigrasi juga tidak menyebutkan apakah keputusan jangka larangan masuk kembali dapat diajukan banding atau tidak. Kekurangan tersebut perlu ditanggulangi. Pelarangan terhadap larangan masuk kembali merupakan tindak pidana

⁹³ Pasal 74(2)(c)

⁹⁴ Pasal 74(2)(d)

⁹⁵ Pasal 76(2)

⁹⁶ Pasal 69

yang diancam hukuman penjara paling lama 2 tahun beserta keharusan surat perintah deportasi dikeluarkan pengadilan.⁹⁷

5.3.3 Deportasi sebagai sanksi pidana

Sebagai perluasan dari ide deportasi sebagai sanksi tindak pidana terdapat di Pasal 65 yang menentukan bahwa pengadilan berwenang mengeluarkan surat perintah deportasi sebagai bagian dari sanksi kejahatan pidana dalam hal hal tertentu. Dengan demikian, ketentuan tersebut membawa surat perintah deportasi di luar “proses hukum” yang diwajibkan oleh hukum yang berlaku. Pengadilan diberi wewenang (atas pertimbangan pengadilan sendiri) untuk mengeluarkan surat perintah deportasi sebagai tambahan daripada sanksi pidana yang “biasa” dalam kasus warga negara asing yang diputuskan bersalah dalam perkara pidana dengan hukuman penjara yang jangkanya paling sedikit 6 bulan.⁹⁸

Ada berbagai hal yang perlu diperhatikan berkaitan dengan ketentuan ketentuan tersebut. Pertama, deportasi merupakan proses administrasi yang mestinya tidak digabungkan atau dikaburkan dengan proses pidana dan dikenakan sebagai sanksi oleh hakim yang memutuskan perkara pidana. Persidangan pidana perlu diselesaikan oleh hakim tanpa memandang apakah tersangka menjadi warga negara Timor Leste atau warga negara asing. Kemudian, proses deportasi dimulai sebagai proses administrasi setelah hukuman dijalankan, apabila warga negara asing yang bersangkutan tidak jadi memenuhi persyaratan karakter.

Sebelum berlakunya Undang-Undang Imigrasi yang baru itu, Pengadilan Distrik seringkali mengambil keputusan deportasi yang tidak sah karena sementara ini Pengadilan Distrik tidak ada wewenang yang berkaitan dengan hal deportasi. Beberapa surat perintah deportasi telah dikeluarkan padahal warga negara asing yang bersangkutan masih dalam tahap pra-peradilan, sehingga dilanggar asas praduga tak bersalah. Sampai sekarang jaksa penuntut umum pun pernah mengambil keputusan deportasi, suatu hal yang dengan jelas di luar wewenangnya. Persidangan pidana dan proses administrasi dalam hal deportasi perlu dipisahkan dengan jelas guna menghindari kesalahangunaan seperti itu.

Hal yang kedua, oleh karena bias jadi ada perselisihan yang berarti di antara ancaman hukuman penjara yang dapat dikenakan dan hukuman yang sebenarnya dijatuhkan menurut hukum yang berlaku, maka rumusan perkataan ketentuan terkait perlu diubah untuk mencerminkan hukuman yang sebenarnya dijatuhkan, misalnya dengan berbunyi seperti berikut: “dihukum bersalah melakukan tindak pidana dan dihukum penjara selama paling sedikit 6 bulan.”

⁹⁷ Pasal 78

⁹⁸ Pasal 65(a), Pasal 65(b) dan (c) menentukan jangka hukuman untuk orang asing menurut lamanya warga negara asing telah berdiam di Timor Leste. Apabila warga negara asing berdiam kurang dari 4 tahun, hukuman penjara tidak boleh lebih dari 1 tahun. Sedangkan apabila warga negara asing berdiam lebih dari 4 tahun, hukuman penjara tidak boleh lebih dari 3 tahun.

Rekomendasi 26. Pihak yang berwenang untuk “pencarian fakta” dan aspek rekomendasi daripada proses deportasi perlu diklarifikasi.

Rekomendasi 27. Penundaan pelaksanaan surat perintah deportasi perlu disesuaikan dengan jangka waktu proses naik banding (yaitu selama 10 hari). Pengajuan banding kepada Pengadilan Banding terhadap surat perintah deportasi perlu berakibat penundaan pelaksanaan dari semua dan bukan sebagian dari surat perintah deportasi.

Rekomendasi 28. Pengambilan keputusan beserta kriteria untuk menentukan jangka larangan masuk kembali perlu diperincikan, dan juga perlu dispesifikasi apakah ada hak pengajuan banding terhadap keputusan tersebut.

Rekomendasi 29. Pengadilan mestinya tidak diberi wewenang menjatuhkan keputusan deportasi sebagai bagian dari hukuman tindak pidana. Deportasi berdasarkan hal karakter perlu diatur dalam proses administrasi yang terpisah dari persidangan perkara pidana.

Rekomendasi 30. Kriteria untuk deportasi berdasarkan alasan karakter perlu ditinjau kembali agar dapat dipastikan kriteria tersebut tidak dikenakan kepada orang yang dihukum di bawah hukum di negara yang tidak memenuhi standar internasional. Selain dari itu, kriteria untuk deportasi perlu berdasarkan pada hukuman penjara yang dijatuhkan oleh pengadilan, bukan ancaman hukuman penjara yang maksimum untuk tindak pidana tertentu. Lagi pula, perlu dipertimbangkan apakah hukuman pidana menjadi hal pertimbangan hanya selama jangka tertentu.

5.3.4 Tindakan pembatas yang dilaksanakan selama proses deportasi

Orang asing yang secara tidak sah masuk atau bertempat tinggal di Timor Leste dapat ditahan oleh pihak kepolisian dan harus dihadapkan pada pengadilan dalam kurun waktu 48 jam.⁹⁹ Hal ini menjadi perlindungan yang bagus dan perlu untuk memastikan bahwa penahanan apapun, baik penahanan dalam perkara pidana maupun perkara administrasi, tetap di bawah wewenang pengadilan.¹⁰⁰ Pengadilan berwenang untuk membenarkan penahanan itu ataupun untuk membebaskan warga negara asing yang bersangkutan dan menjatuhkan kewajiban lapor ke polisi.¹⁰¹ Warga negara asing yang menjalani penahanan berkaitan dengan masalah imigrasi harus dipisahkan dari orang tahanan lain.¹⁰² Ketentuan yang baik tersebut mencerminkan kewajiban di bawah Prinsip 8 dari Basic Principles for the Treatment of Prisoners, yaitu Asas-Asas Pemberlakuan Tahanan, maupun Peraturan 94 dari Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners, yaitu Peraturan Standar Minum untuk Pemberlakuan Tahanan. Masa penahanan yang berkaitan dengan perkara imigrasi tidak boleh melebihi jangka yang diperlukan untuk

⁹⁹ Pasal 72(1)

¹⁰⁰ Hal ini sesuai dengan Pasal 9(4) dari Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik dan Prinsip 4 dari *Protection of All Persons Under Any Form of Detention*, yaitu konvensi mengenai perlindungan untuk semua orang dalam bentuk penahanan apapun.

¹⁰¹ Pasal 72(1) dan 70(1)(a)

¹⁰² Pasal 70(1)(b)

melaksanakan surat perintah deportasi dan tidak boleh lebih dari 90 hari.¹⁰³ Ketentuan tersebut merupakan perlindungan yang berarti, terlebih lagi mengingat pengalaman di negara-negara lain di mana orang yang dikenakan surat perintah deportasi dapat ditahan tanpa ada batasan jangkanya, bahkan dalam konteks di mana deportasi tidak layak dilaksanakan selama beberapa waktu ke depan. Menurut ketentuan itu, Departemen Imigrasi di PNTL harus diberitahukan keputusan pengadilan supaya pihak Imigrasi dapat mengurus deportasi.¹⁰⁴ Sedangkan, apabila penahanan tidak dijatuhkan, maka warga negara asing yang bersangkutan dapat diberi surat pemberitahuan untuk berhadapan di depan Departemen Imigrasi.¹⁰⁵ Undang-Undang Imigrasi tidak memberi wewenang kepada Departemen Imigrasi untuk mengenakan kewajiban lapor dan tindakan pembatas yang lain.

¹⁰³ Pasal 72(2)

¹⁰⁴ Pasal 72(2)

¹⁰⁵ Pasal 72(4)

Lampiran 1: Tabel Masalah Konstitusi

No.	Ketentuan di Undang-undang imigrasi dan suaka	Ketentuan konstitusi yang mungkin dilanggar	Komentar
1.	Pasal 6	Pasal 36 dan 38	Prasyarat agar orang asing menunjuk dokumen yang mendukung identitasnya kapan saja, mungkin melanggar hak kehidupan pribadi dan kebebasan dari pengaruh yang sewenang-wenang
2.	Pasal 7	Pasal 36 dan 38	Prasyarat agar orang asing memberi informasi tertentu seperti status perkawinan dan profesi mungkin melanggar hak kehidupan pribadi
3.	Pasal 9	Pasal 38 dan 43	Pasal 9 membatasi hak orang asing untuk berserikat atau ikut serta di beberapa jenis asosiasi (umpamanya Budaya, agama, rekreasi, olahraga, sejahtera, dll.) Kewajiban menunjukan daftar anggota yang rinci dapat melanggar perlindungan atas data pribadi (Pasal 38 (3))
4.	Pasal 11	Pasal-pasal 9, 24, 25, 40, 41, 42, 51, 52	<p>Pasal 11(c) melanggar hak kebebasan berserikat (Pasal 43) dan hak bergabung dengan serikat pekerja (Pasal 52)</p> <p>Pasal 11(e) melanggar hak kebebasan bicara dan informasi (Pasal 40(1)(2)), hak kebebasan pers dan media massa (Pasal 41(1)(2)), kebebasan untuk berkumpul dan melakukan unjuk rasa (Pasal 42(1)), hak untuk mogok kerja (Pasal 51) dan hak bergabung dengan serikat pekerja (Pasal 52)</p> <p>Pasal 11(f) melanggar kebebasan untuk berkumpul dan melakukan unjuk rasa (Pasal 42(1)), hak untuk mogok kerja (pasal 51) dan hak bergabung dengan serikat pekerja (Pasal 52)</p> <p>Art 11(g) melanggar hak kebebasan berserikat (Pasal 43(1)), hak kebebasan pers dan media massa (Pasal 41(1)(2))</p> <p>Pasal 11(h) melanggar hak kebebasan bicara dan informasi (Pasal 40(1)(2)), hak kebebasan pers dan media massa (Pasal 41(1)(2) (4))</p> <p>Pasal 25 Konstitusi mengatakan bahwa hak dasar hanya boleh ditangguhkan kalau keadaan perang atau keadaan darurat sudah dinyatakan, sesuai dengan Konstitusi</p>
5.	Pasal 12	Pasal 42	Pasal 12 mungkin melanggar hak kebebasan berkumpul dan melakukan unjuk

			rasa (Pasal 42(1) dan hak kebebasan berserikat (Pasal 43(1))6.
6.	Pasal 14	Pasal 35(4)	Pasal 14 bersama dengan Pasal 23 Undang-undang Kewarganegaraan punya potensial untuk dapat melanggar Pasal 35(4) Konstitusi. Pasal 14 memberikan ijin masuk kepada warga negara Timor Leste apabila mereka dapat membuktikan kewarganegaraan sebagai warga negara Timor Leste dan Pasal 23 undang-undang kewarganegaraan membatasi cara-cara orang dapat membuktikan kewarganegaraan. Keadaan ini tidak memberi jaminan terhadap deportasi warga negara Timor Leste yang tidak dapat membuktikan kewarganegaraanya melalui dokumentasi yang telah ditentukan untuk alasan diluar kekuasaan mereka (umpamanya surat-suratnya hancur) Pasal 35(4) Konstitusi tidak mengijinkan restriction cara-cara pembuktian kewarganegaraan.
7.	Pasal 62	Pasal 36 and 38	Prasyarat bahwa informasi tertentu (termasuk tanggal lahir, nomor ketidakberlakuan paspor, tanggal masuk dan keluar (dari tempat tinggal) bisa saja berlaku bagi akomodasi bersifat komersial, namun tidak pantas bagi orang yang menginap dengan teman atau keluarganya. Ini dapat dikatakan melanggar hak atas kehidupan pribadi.
8.	Pasal 63	Pasal-pasal 9, 10(2), 24, 40, 41, 42, 43, 51, 52	Pasal 63(d) mengijinkan deportasi bagi kelakuan yang dilarang bagi orang asing dibawah undang-undang ini walaupun kelakuan ini merupakan perwujudan hak kebebasan berpendapat, kebebasan pers, hak untuk melakukan unjuk rasa dan hak untuk berserikat. Pasal 63 tidak menyatakan bahwa para refugee dan pencari suaka dikecualikan dari ketentuan-ketentuan umum mengenai deportasi. Ini melanggar ketentuan-ketentuan yang tercantum di dalam Konvensi Pengungsi yang di sudah dimasukkan ke dalam Konstitusi melalui Pasal 9 dan Pasal 10(2). Pasal), (c), (d) dan (e) berdiri diluar ketentuan-ketentuan Konvensi Pengungsi yang mengatur penolakan dan kepulangan.
9.	Pasal 68	Pasal 9, 30(4)	Pasal 68 menghentikan proses deportasi bagi orang yang akan ditindas berdasarkan definisi Konvensi Pengungsi, namun tidak bagi orang-orang yang menghadapi penyiksaan atau perlakuan kejam, tidak manusiawi atau merendahkan yang ditentukan dalam <i>Convention Against Torture</i> yang telah

			dimasukkan ke dalam Hukum Timor Leste melalui Pasal 9 dan 30 (4) Konstitusi.
10.	Pasal 73	Pasal 9, 39	Pasal 73 mengizinkan pencari fakta dalam kasus deportasi untuk menolak penyelesaian awal yang telah dimintai oleh pihak yang menghadapi proses deportasi, walaupun ada informasi lanjut yang harus dipertimbangkan oleh pengambil keputusan dalam kasusnya termasuk hak-hak mengenai dampak deportasi kepada anak-anak (Pasal 39 Konstitusi dan CROC)
10.	Pasal 86	Pasal 9	Pasal 86 (a) dan (c) berdiri diluar alasan-alasan yang diijinkan untuk mengeluarkan refugee di bawah Konvensi Pengungsi.
11.	Pasal 89	Pasal 9	Konvensi Pengungsi (Yang dimasukkan ke dalam Konstitusi dalam pasal 9) menyediakan hak-hak lain bagi refugee termasuk hak social dan hak memiliki <i>Convention Travel Document</i> .
12.	Pasal 90	Pasal-pasal 9, 24, 25, 40, 41, 4, 51, 52	Pasal 90(a) (b) menghalangi hak pemohon suaka untuk kebebasan berpendapat, berserikat, unjuk rasa dan kebebasan pers dengan cara yang mirip ketentuan-ketentuan yang tercantum di Pasal 11. Pasal 90(b) melarang pemohon suaka untuk melakukan kegiatan apa saja yang dapat merugikan hubungan Timor Leste dengan negara lain yang juga melanggar ketentuan-ketentuan dalam Konvensi Pengungsi.
13.	Pasal 92(1)(2)	Pasal 9, 10	Pasal 92(1) dan (2) melanggar Konvensi Pengungsi karena apabila orang-orang dihalangi dalam mengajukan permohonan suaka, Negara tidak dapat mengetahui apakah perlindungan terhadap <i>non-refoulment</i> (tidak dipulangkan) di dalam Pasal 9 dan 10 Konstitusi dihargai.
14.	Pasal 94	Pasal 9, 10	Pasal 94 melanggar Konvensi Pengungsi karena apabila orang-orang dihalangi dalam mengajukan permohonan suaka, Negara tidak dapat mengetahui apakah perlindungan terhadap <i>non-refoulment</i> di dalam Pasal 9 dan 10 Konstitusi dihargai.
15.	Pasal 100	Pasal 9	Pasal 100 menyediakan waktu hanya 24 jam atas pengajuan untuk naik banding dan dengan demikian melanggar hak atas proses yang adil dalam mendengarkan kasusnya yang tercantum di Pasal 14 <i>ICCPR</i> dan telah menjadi bagian dari konstitusi melalui Pasal 9.

16.	Pasal 107	Pasal 9	Pasal 107(b) menghukum pemohon suaka apabila mereka menggunakan hak kebebasan berpendapat, berserikat, demonstrasi, kebebasan pers dengan cara yang mirip dengan Pasal 11. Pasal 107 (c) (i) berdiri di luar dasar-dasar yang diijinkan di dalam Konstitusi.
17.	Pasal 112	Pasal 9, 57, 58	Pasal 112 tidak menjamin hak sosial yang mendasar bagi pemohon suaka dan refugee seperti hak atas pendidikan dasar (di bawah Konvensi Pengungsi) Kesehatan dan tempat tinggal (di bawah Konvensi Pengungsi dan Konstitusi). Hak-hak yang tercantum di Pasal 57 dan 58 Konstitusi juga tidak dijamin olehnya.