



JUDICIAL SYSTEM MONITORING PROGRAMME
PROGRAM PEMANTAUAN SISTEM YUDISIAL

Rancangan Undang-Undang Tentang Amnesti Dan Pengampunan

Laporan JSMP

Dili, Timor-Leste
November 2002

Program Pemantauan **Sistem** Yudisial (JSMP) dibentuk pada awal tahun 2001 di Dili, Timor Leste. JSMP bertujuan untuk memberikan kontribusi terhadap kelangsungan pembangunan dan evaluasi sistem peradilan di Timor Leste melalui pemantauan pengadilan, penyediaan analisis hukum dan laporan-laporan tematis terhadap perkembangan system yudisial. Untuk informasi lebih lanjut lihat www.jsmp.minihub.org

JSMP mengucapkan terima kasih kepada USAID, The Asia Foundation, AusAID, Kantor Kedutaan Besar Firlandia di Jakarta, dan Komisi Juri Internasional atas bantuan dan dukungannya yang diberikan kepada JSMP dalam menyelesaikan laporan ini.

*Judicial System Monitoring Programme
Program Pemantauan Sistem Yudisial
St. Antonio No 86, Motael, Dili – Timor Leste
Postal address: PO Box 275, Dili, Timor Leste
Tel/Fax: (670) 390 323 883
Mobile: (61) 407087086
Email: info@jsmp.minihub.org*

DAFTAR ISI	3
LATAR BELAKANG.....	4
RANCANGAN UNDANG-UNDAG TENTANG AMNESTI DAN PENGAMPUNAN	5
RANCANGAN UNDANG-UNDANG TIMOR-LESTE TENTANG AMNESTI DAN PENGAMPUNAN	6
APAKAH RANCANGAN UNDANG-UNDANG INI SESUAI DENGAN KONSTITUSI?.....	7
<i>PENAFSIRAN KONSTITUSI.....</i>	<i>7</i>
<i>AMNESTI.....</i>	<i>7</i>
<i>Pasal 16 dan diskriminasi.....</i>	<i>8</i>
<i>Pasal 160 dan penuntutan terhadap kejahatan melanggar kemanusiaan.....</i>	<i>9</i>
<i>Pasal 6(b) dan Norma Hukum</i>	<i>9</i>
<i>Pasal 118(1), Pasal 69 dan Pemisahan Kewenangan.....</i>	<i>11</i>
<i>Pasal 6(b) dan Norma Hukum</i>	<i>12</i>
APAKAH RANCANGAN UNDANG-UNDANG INI SESUAI DENGAN PRINSIP- PRINSIP HUKUM INTERNASIONAL?.....	12
<i>KEWAJIBAN-KEWAJIBAN HUKUM INTERNASIONAL YANG ADA.....</i>	<i>13</i>
<i>KEWAJIBAN LAIN DIBAWAH KONVENSI PERSETUJUAN PERSERIKATAN BANGSA-BANGSA YANG.....</i>	<i>14</i>
KOMISI UNTUK PENERIMAAN, KEBENARAN DAN REKONSILIASI.....	16
KESIMPULAN	19

LATAR BELAKANG

Pada awal Mei 2002 Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang amnesti and pengampunan disiapkan oleh Presiden Republik Timor-Leste, Kay Rala Xanana Gusmao. Rancangan Undang-Undang tersebut disampaikan kepada Majelis Konstitusi (pendahulu Parlemen Nasional) dengan harapan akan di sahkan dengan segera pada tanggal 20 Mei 2002, dan demikian merupakan bagian daripada perayaan kemerdekaan. Akan tetapi, Majelis Konstitusi tidak membahas Rancangan Undang-Undang tersebut karena keterbatasan waktu, dan oleh karena itu diusulkan untuk dirancang kembali. Setelah dilakukan beberapa perubahan kecil, Rancangan Undang-Undang disampaikan kembali kepada Parlemen Nasional, dimana akan dibahas dan didebatkan lebih lanjut. Tidak mengherankan, meningkatkan konteks perjuangan kemerdekaan Timor-Leste, bahwa Rancangan Undang-Undang tersebut, yang memberikan kekebalan penuntutan kriminal untuk berbagai kejahatan pada masa lampau dan mengurangi hukuman untuk tindakan kejahatan yang dilakukan sebelum kemerdekaan, menimbulkan banyak komentar dan perdebatan di tengah masyarakat umum

Timor-Leste menjadi negara independen pada 20 Mei 2002. Sebelum kemerdekaan, berada dibawah penjajahan Portugis selama 450 tahun dan setelah itu 25 tahun dibawah pendudukan brutal militer Indonesia. Khususnya pada tahun 1999, setelah Indonesia setuju untuk mengadakan jajak pendapat yang diorganisir oleh PBB, tentara Indonesia membentuk dan melatih milisi pro-Indonesia di Timor-Leste dan merekayasa kampanye kekerasan untuk mempertakuti masyarakat supaya memilih otonomi dengan tujuan untuk tetap bersama dengan Indonesia. Walaupun demikian, 80% penduduk Timor-Leste memilih kemerdekaan dan menolak proposal otonomi yang ditawarkan oleh pemerintahan Indonesia. Setelah pengumuman hasil konsultasi umum tersebut pada tanggal 4 September 1999, tentara Indonesia bersama milisi pro-Jakarta meningkatkan kampanye pembunuhan, pemerkosaan, penyiksaan, perampasan dan deportasi secara paksa terhadap sebagian besar penduduk ke Timor Barat. Lebih dari 75% fasilitas sarana dan prasarana Timor Leste dihancurkan.

Situasi aman tidak kembali sampai operasi militer yang dipimpin Australia (INTERFET) masuk Timor-Leste pada akhir September 1999. Setelah kedatangan personil PBB sipil, suatu administrasi transisi, UNTAET¹, didirikan dengan mandat untuk “menjalankan semua kewenangan legislatif dan eksekutif, termasuk pelaksanaan kehakiman”.²

Hampir tidak ada orang Timor-Leste yang tidak terpengaruh oleh kekerasan dan trauma 25 tahun yang sebelumnya. Dengan demikian jelas bahwa melangkah ke masa depan, Timor Leste akan dihadapkan kepada kejadian-kejadian masa lalu. Oleh karena itu, dua langkah penting dilakukan menuntut kasus yang dikatakan Kejahatan Berat³ (Serious

¹ Pemerintahan Transisi PBB di Timor Leste

² Resolusi Dewan Keamanan PBB 1272/99, 25 October 1999.

³ Kejahatan Berat didefinisikan dalam pasal 2 ayat 1,2,3 dan pasal 2 ayat 4 Regulasi UNTAET 2000/15 sebagai pembantaian, kejahatan melanggar perikemnausiaan, kejahatan perang dan penyiksaan - yang terjadi kapan dan dimana saja- dan juga pembunuhan dan kejahatan pekelaminan dibawah Hukum Pidana Indonesia dimana pelanggaran dilakukan antar 1 Januari 1999 dan 25 Oktober 1999.

Crimes) yang terjadi pada zaman kedudukannya Indonesia, Panel Khusus Istimewa Pengadilan Distrik Dili dan Pengadilan Naik Banding didirikan. Selain dari pada itu, suatu Komisi independen untuk Penerimaan, Kebenaran dan Rekonsiliasi didirikan dengan Regulasi UNTAET 2001/10. Mandat Komisi tersebut adalah untuk membantu proses rekonsiliasi dengan cara menyelidiki pelanggaran hak asasi manusia yang dilakukan di Timor-Leste oleh semua pihak antar April 1974 dan Oktober 1999; Untuk memfasilitasi rekonsiliasi masyarakat untuk mereka yang melakukan kejahatan yang kurang berat; dan untuk memberikan rekomendasi atas penemuan isu-isu yang perlu ditangani supaya mencegah pelanggaran hak asasi manusia pada masa depan, dan supaya memenuhi kebutuhan korban-korban pelanggaran pada masa lalu.

Rancangan Undang-Undang tentang Amnesti dan Pengampunan mengaku sebagai langkah maju untuk menghadapi masa lalu Timor-Leste yang penuh dengan kekerasan dan memecah-belah. Tujuan yang ditetapkannya adalah “melupakan dan memaafkan dengan keharuan dan keadilan”.⁴

RANCANGAN UNDANG-UNDANG TENTANG AMNESTI DAN PENGAMPUNAN

Pemberian amnesti atau pengampunan untuk kejahatan masa lalu, bukan hal yang baru. Dalam tiga dasawarsa belakang ini, hukum amnesti sering digunakan dalam usaha untuk memperlancar transisi dari satu regim kepada regim yang lain dan sering, untuk membantu memberi landasan baru untuk membangun masa depan baru atau perdamaian setelah suatu masa konflik.

Undang-undang tentang amnesti dan pengampunan bisa merupakan kelayakan politik untuk menjaga kepentingan tertentu dan/atau mungkin dimajukan secara terpaksa. Di pihak lain, hukum tersebut mungkin juga mencerminkan persetujuan masyarakat bahwa balas dendam untuk kejadian masa lalu hanya akan terjadi dengan mengorbankan rekonsiliasi dan masa depan yang stabil. Tentu saja, undang-undang tentang amnesti dan pengampunan mungkin juga terbentuk sebagai hasil dari pada proses-proses politik yang ada di antara dua pola ekstrim tersebut.⁵

Pada titik akhirnya legitimasi suatu undang-undang amnesti atau pengampunan baik di mata masyarakat lokal maupun internasional akan tergantung pada proses penciptaannya. Dalam arti tersebut, legitimasi tergantung pada faktor-faktor seperti sejauh mana undang-undang amnesti atau pengampunan tertentu sesuai dengan konstitusi Negara Timor Leste dan kebijakan-kebijakan domestik yang lain; penyesuaian dengan prinsip-prinsip hukum internasional; pertimbangan tentang siapa yang dikonsultasi atau terlibat dalam perancangan dan pemakaian hukum tersebut; konteks pengusulan dan penerimaannya;

⁴ Mukadimah rancangan hukum tentang Amnesti dan Pengampunan (penerjemahan bahasa Inggris tidak resmi)

⁵ Untuk suatu studi hukum amnesti dalam berbagai komunitas melihat William W. Burke-White, Menetapkan Kekebalan: Menerapkan Teori Hukum Liberal Internasional untuk melakukan analisis terhadap peraturan perundang-undangan tentang amnesti, Jurnal Hukum Harvard Internasional Summer, 2001 pada 467 dan Kai Ambos, Kekebalan dan Hukum Pidana Internasional: Sebuah studi kasus tentang Colombia, Peru, Bolivia, Chile and Argentina, 18 Hum. Rts L.J. 1

dan mekanisme-mekanisme untuk pelaksanaannya. Dipandang dari segi ini, soal legitimasi lebih luas dari pada isu-isu legalitas formal, juga termasuk pertimbangan luas seperti dukungan masyarakat untuk hukum tertentu dan konteks sosial pelaksanaannya yang lebih luas. Hal-hal yang ditimbang mungkin juga termasuk penyelidikan dasar rasionil dibelakang hukum tersebut dan bagaimana cara dasar rasionil itu dapat diwujudkan.

Betapapun, keluasaan laporan ini terbatas kepada menyelidiki legitimasi rancangan hukum amnesti dan pengampunan Timor-Leste dengan memeriksa sejauh mana Rancangan Undang-Undang sesuai dengan Konstitusi Timor-Leste, instrument-instrumen internasional yang sebentar lagi Timor-Leste akan berwajib, dan kebijakan lokal untuk mendirikan Komisi Penerimaan, Kebenaran dan Rekonsiliasi. Fokus yang lebih seksama ini mencerminkan tugas dan kewenangan JSMP untuk mendukung perdebatan umum yang dipupuk dengan penerangan-penerangan dan mempromosikan pemerintahan didasarkan hukum dengan cara melakukan analisis dan komentar tentang perkembangan dalam sistem keadilan Timor-Leste. Diharapkan bahwa laporan ini akan melengkapi pekerjaan organisasi-organisasi lain yang berkedudukan lebih baik untuk membahas isu-isu politik, sifat-sifat masyarakat, paradigma filosofis dan hal-hal lain yang terkait dengan persoalan legitimasi seperti yang diuraikandiatas.

Laporan ini tidak bermaksud sebagai komentar tentang apakah, pada prinsipnya, hukum amnesti atau pengampunan merupakan langkah yang diinginkan atau dibutuhkan Timor-Leste.

RANCANGAN UNDANG-UNDANG TIMOR-LESTE TENTANG AMNESTI DAN PENGAMPUNAN

Rancangan Undang-Undang tentang Amnesti dan Pengampunan yang pada saat ini didepan Parlemen Timor-Leste cukup sederhana dan hanya terdiri dari delapan pasal.

- Pasal pertama mengatakan bahwa semua kejahatan pada harta milik sebelum 19 Mei 2002 yang tidak menyangkut kekerasan antau ancaman terjamin diberikan amnesti.
- Pasal kedua memberi amnesti untuk semua kejahatan yang tidak ada unsur kekerasan yang dilakukan pada atau sebelum 30 September 1999 oleh orang Timor-Leste yang dipaksa mengikuti milisi.
- Pasal ketiga memberi amnesti untuk semua tindakan yang dilakukan gerakan Perlawanan kecuali kejahatan perang, pemusnahan atau kejahatan melanggar perikemanusiaan seperti yang ditetapkan dalam Pasal 160 Konstitusi.
- Pasal keempat memberikan pengurangan terhadap hukuman penjara untuk kejahatan yang dilakukan sebelum 20 Mei 2002, tetapi yang tidak diliputi ketetapan amnesti. Hukuman dibawah 10 tahun dikurangi 75 persen; hukuman diantara 10 dan 20 tahun dikurangi 50 persen; dan hukuman lebih dari 20 tahun dikurangi 33 persen.
- Pasal kelima mengatakan bahwa pengurangan hukuman apapun yang diberikan sesuai dengan pasal keempat adalah dengan syarat bahwa orang tidak melakukan tindakan kriminal yang dapat hukuman selama satu atau lebih dari satu tahun dalam tiga tahun

hukum amnesti terlaksana, atau dalam tiga tahun setelah dibebaskan atau selama menjalani hukumannya.

- Pasal yang keenam mengatakan bahwa manesty tidak diberikan untuk perkara sipil yang terkait dengan kejahatan yang dilakukan.
- Pasal ketujuh mengatakan bahwa kalau ada keraguan atau kelalaian yang muncul dari pelaksanaan atau penerapan undang-undang akan dipecahkan oleh Pengadilan Naik Banding.
- Pasal kedelapan mengatakan kapan undang-undang tersebut (kalau sudah ditetapkan) akan mulai berlaku (misalnya 20 Mei 2002).

Kekurangan Rancangan Undang-Undang ini, khususnya kegagalan dalam menetapkan definisi istilah-istilah utama dan memberi mekanisme keputusan hakim/pengadilan dan pelaksanaan yang dibutuhkan kalau hukum ini berlaku akan menarik kecaman baik dari lembaga lokal maupun internasional.⁶ Komentar JSMP tentang Rancangan Undang-Undang amnesty dan pengampunan serta masalah yang mungkin muncul dan konsekwensinya juga tersedia di situs JSMP

APAKAH RANCANGAN UNDANG-UNDANG INI SESUAI DENGAN KONSTITUSI?

Penafsiran Konstitusi

Konstitusi mengatakan bahwa “kebenaran daripada hukum atau tindakan lain Negara dan pemerintahan lokal tergantung pada pemenuhannya dengan Konstitusi”.⁷ Timor-Leste belum memiliki yurisprudensi tentang penafsiran undang-undang atau konstitusi. Walaupun dapat dikatakan bahwa pendekatan hukum sipil daripada hukum publik akan dipakai, masih ada keluasaan untuk berbagai pendekatan penafsiran. Ini akan memerlukan keputusan dari Pengadilan Naik Banding atau Mahkamah Agung sebelum ada pembahasan tentang soal pemenuhan dengan konstitusi menjadi kurang spekulatif dan lebih substantif. (Perlu dicatat bahwa Pengadilan Naik Banding belum beroperasi sejak Kemerdekaan, yang lebih menghalang terbentuknya yurisprudensi tersebut). Walaupun demikian diharapkan bahwa komentar-komentar dibawah ini akan berguna serta menaruh perhatian pada bidang-bidang yang masalah-masalah potensial.

Amnesti

Menurut pasal 95(3)(g) Konstitusi Republik Demokratik Timor-Leste, Parlemen Nasional berkewajiban memberi amnesti. Amnesti tidak dibicarakan lagi dalam Konstitusi dan sub-pasal tersebut tidak menentukan apakah kewenangan Parlemen untuk memberi amnesti bermaksud untuk meliputi kasus yang melibatkan individu, kelompok-kelompok

⁶ Lihat misalnya : Kometar Unit Kejahatan Berat Timor-Leste tentang Rancangan Undang-Undang Amnesti dan Pengampunan; Yayasan Hak – Komentor dan Rekomendasi terhadap Rancangan Undang-Undang Amnesti dan Pengampunan; dan Human Rights Watch – Surat untuk Jose Alexandre Gusmao July 16 2002;

⁷ pasal 2 (3)

atau suatu golongan orang. Demikian juga, batasan-batasan kejahatan yang dapat diberikan amnesti oleh Parlemen. Kalau dilihat begitu saja, Konstitusi memberi kewenangan tidak terbatas kepada Parlemen untuk memberi amnesti.

Walaupun demikian, syarat khusus aparat hukum apapun diberi arti dan definisi oleh konteksnya. Sering, kalau persyaratan khusus suatu aparat hukum dipandang secara terisolasi artinya akan berbeda dengan kalau dipandang sebagai bagian dari aparat secara keseluruhannya. Sering juga, kalau persyaratan tertentu suatu aparat hukum dipandang secara terisolasi kelihatan bertentangan dengan persyaratan lain dari pada aparat yang sama. Walaupun, seperti dicatat diatas, pada akhirnya setiap yurisdiksi harus membentuk pendekatan kepada penafsiran undang-undang sendiri, dapat menganggap bahwa aman untuk mengatakan setiap pasal Konstitusi harus dibaca, ditafsirkan dan dilaksanakan, *sejauh mungkin*, dengan cara yang sesuai dengan jiwa Konstitusi secara keseluruhannya. Sebagai akibat, mungkin secara tidak langsung ada keterbatasan kepada kewenangan Parlemen untuk memberi amnesti.

Penelitian terhadap ketetapan-ketetapan dalam konstitusi menunjukkan kesan yang demikian.

- **Pasal 16 dan diskriminasi**

Pasal 16 Konstitusi mengatakan bahwa

*“1. Semua warga Negara adalah sama didepan hukum, mempunyai hak yang sama dan tunduk kepada kewajiban yang sama.
2. Tidak seorangpun dapat didiskriminasikan atas dasar keyakinan politik atau ideologi...”*

Rancangan Undang-Undang tentang amnesty dan pengampunan membedakan antara anggota perjuangan kemerdekaan dengan orang Timor-Leste yang lain. Dalam Pasal 3 anggota gerakan perlawanan diberikan amnesti untuk kejahatan masa lalu kalau kejahatan tersebut bukanlah kejahatan perang, pembunuhan massal atau kejahatan melanggar kemaunusiaan. Amnesti tersebut mungkin juga meliputi kasus pembunuhan, pemerkosaan dan penyerangan dalam keadaan dimana kejahatan tidak dilakukan sebagai bagian daripada penyerangan luas dan sistematis terhadap penduduk sipil. Amnesti yang diberikan dalam pasal dua untuk mereka yang “terpaksa bergabung dengan milisi” tidak meliputi kejahatan yang ada kekerasan dan oleh karena itu tidak begitu jelas. Disamping itu, tidak ada amnesti yang diberikan kepada mereka yang bergabung dengan milisi secara sukarela- kecuali amnesti umum yang diberikan di pasal satu untuk kejahatan terhadap tanah harta milik. Perbedaan yang didasarkan pada kesetiaan politik daripada sifat dan konteks kejahatan yang dilakukannya merupakan pelanggaran terhadap pasal 16 Timor Lorosa’e, yang mana membedakan antara pelaku didasarkan apakah kejahatannya

dilakukan dibawah paksaan atau untuk membela diri tidak melanggar pasal 16.⁸ Oleh sebab itu hal tersebut bersifat mendiskriminasikan dan tidak sesuai dengan bunyi konstitusi diatas.

- **Pasal 160 dan penuntutan terhadap kejahatan melanggar kemanusiaan**

Dalam pasal 160 Konstitusi mengatakan bahwa “tindakan yang dilakukan antara 25 April 1974 dan 31 Desember 1999 yang dapat dianggap sebagai kejahatan melanggar kemanusiaan, pembunuhan massal atau kejahatan perang harus dikenakan dengan aturan-aturan pidana di pengadilan nasional atau internasional”. Pasal 1 dan 2 Rancangan Undang-Undang tidak menunjuk kepada pasal tersebut. Artinya, daripada membatasi amnesti yang diberikan untuk kejahatan yang tidak diliputi pasal 160 Konstitusi, amnesti yang diberikan dalam pasal 1 dibatasi kepada kejahatan yang “tidak ada unsur kekerasan atau ancaman” dan dalam pasal 2 untuk kejahatan yang tidak merupakan “kejahatan berdarah”. Seperti yang sudah dibahas dalam komentar-komentar terhadap Rancangan Undang-Undang yang disebut diatas, ketidaktepatan terkandung dalam ucapan-ucapan berarti bahwa kejahatan yang tidak mengandung unsur-unsur kekerasan secara langsung tetapi mungkin masih dapat digolongkan sebagai kejahatan melanggar kemanusiaan, dan oleh karena itu akan memenuhi syarat untuk mendapatkan amnesti sesuai dengan pasal 1 dan/atau 2 Rancangan Undang-Undang tersebut. Sejauh pasal 1 dan 2 RUU hukum beroperasi untuk membuat kejahatan melanggar kemanusiaan, pemusnahan atau kejahatan perang tidak dapat dikenakan proses perkara pidana, pasal tersebut ternyata melanggar pasal 160 Konstitusi.

Seperti yang sudah diketahui, tidak ada batasan dalam pasal 95(3)(g) Konstitusi tentang jenis kejahatan apa yang dapat diberikan amnesti. Bagaimanapun menimbang sifat umum 95(3)(g) dan sifat lebih spesifik pasal 160, terlihat secara logis untuk menafsirkan kewenangan untuk memberi amnesti dalam pasal 93(5)(g) dibatasi oleh pasal 160. Ini merupakan suatu penafsiran yang logis karena Parlemen Nasional bisa menggunakan pasal 95(3)(g) untuk memberi amnesti untuk kejahatan yang diliputi pasal 160, berarti mungkin pasal 160 tidak ada arti atau penggunaan. Sebaliknya, membatasi pasal 95(3)(g) dengan mengkaitkannya dengan pasal 160 tidak berarti menghapus kewenangan yang diberikannya. Masih ada banyak kejahatan dan pelakunya yang dapat diberikan amnesti oleh Parlemen.

- **Pasal 6(b) dan Norma Hukum**

Pasal 6(b) Konstitusi mengatakan bahwa salah satu tujuan dasar dari suatu Negara adalah untuk “menjamin dan mempromosikan hak-hak dan kebebasan semua warganegara dan rasa hormat untuk prinsip-prinsip Negara demokratis yang didasarkan pada norma hukum”. Tidak sulit untuk membangun argumentasi bahwa amnesti luas dan umum,

⁸ Walaupun bisa diperdebatkan bahwa membela-diri atau paksaan merupakan pembelaan yang perlu didebat dan diuji dalam Pengadilan daripada suatu hal untuk berdasarkan amnesti.

seperti tipe yang diusulkan didalam Rancangan Undang-Undang ini akan meruntuhkan norma hukum. Namun hal tersebut tidak dapat disimpulkan bahwa Rancangan Undang-Undang tersebut secara langsung bertentangan dengan pasal 6 (b). Segala Undang-Undang amnesti dapat dianggap melanggar norma hukum- tujuan amnesti adalah untuk merubah jalan biasa hukum dengan mengizinkan seseorang untuk melarikan diri dari konsekuensi tindakannya. Walaupun demikian, dipertimbangkan dalam Konstitusi bahwa Parlemen nasional akan memegang kewenangan ini. Pertanyaan timbul kemudian, apakah kewenangan untuk memberi amnesti dimaksudkan untuk membatasi pasal 6(b), dan kalau ya, bagaimana?

Amnesti dapat diberikan dengan berbagai tingkat ketetapan atau secara umum. RUU memberi amnesti yang luas dan kemudian menunjukkan (dengan tidak jelas) pengecualian amnesti yang diberikan. Bisakah hukum dijelaskan dengan cara lain- dengan menjelaskan kejahatan yang mana yang dapat diberi amnesti dengan implikasi bahwa kejahatan yang lain tidak diliputi. Penjelasan mengenai hukum dengan menguraikan secara spesifik tentang tindak kejahatan mana yang akan diberikan amnesti dan pengampunan serta mana yang tidak akan diliputi oleh amnesti akan menghapus ketidakjelasan rancangan yang sekarang dan mengurangi kemungkinan bahwa kejahatan yang tidak tergolong dalam pasal 1, 2 dan 3 masih dapat diberikan amnesti.

Demikian juga jangka waktu yang disebut dalam pasal 1,2 dan 3 Rancangan Undang-Undang diucapkan secara luas. Dalam pasal satu amnesti beroperasi untuk kejahatan yang “dilakukan sampai tanggal 20 Mei tahun 2002”; dalam pasal 2 amnesti beroperasi untuk kejahatan yang dilakukan “sampai tanggal 30 September tahun 1999”; dan dalam pasal 3 amnesti beroperasi untuk kejahatan yang dilakukan “di masa lalu”. Jangka waktu ini tidak jelas. Dalam dua kasus pertama tidak dikatakan kapan periode amnesti mulai. Di dalam pasal 3, tidak dijelaskan kapan mulai atau selesai. Ternyata tidak ada dasar rasional untuk jangka waktu yang digunakan. Khususnya, tidak jelas kenapa amnesti apapun yang diberikan akan meliputi selama periode administrasi UNTAET karena periode itu setelah pendudukan Indonesia dan kekerasan, kehancuran dan kekacauan yang terjadi sesudah jajak pendapat. Administrasi UNTAET diberi tanggungjawab untuk mengembalikan keamanan dan ketertiban di Timor-Leste. Akan tidak sesuai dengan pekerjaan yang dilakukan administrasi UNTAET kalau semua kejahatan terhadap harta milik selama periode administrasi UNTAET diberi amnesti.

Lebih lanjut, tidak ada usaha untuk membatasi amnesti untuk kejahatan atas hasutan dan/atau timbul dari perjuangan mendukung dan menolak kemerdekaan Timor-Leste. Tidak ada alasan yang diberikan kenapa penjahat biasa, yang tindakannya tidak dilakukan demi kepentingan politik tertentu, mesti diberi amnesti. Hal tersebut membawahi pesan adalah bahwa norma hukum merupakan konsep berubah-ubah yang pelaksanaannya dapat dinegosiasikan

Mungkin bahwa pasal 95(3) ditafsirkan dengan demikian supaya beroperasi sebagai pengecualian terhadap kewajiban umum Negara untuk mempromosikan rasa hormat untuk prinsip-prinsip negara demokratis yang berdasarkan pada norma hukum. Bagaimanapun, pandangan lebih baik ialah bahwa dua pasal dapat dan harus dibaca bersamaan. Pengaruh

ini adalah bahwa dalam melaksanakan kewenangannya untuk memberi amnesti, Parlemen akan berwajib mengatakan secara spesifik dan hati-hati, kejahatan atau pelaku dan jangka waktu yang mana akan diliputi oleh amnesti tersebut. Dengan cara demikian, hukum amnesti apa saja akan ditandai sebagai suatu hal yang diluar norma hukum dengan tujuan tertentu, dan dengan itu, pelaksanaannya tidak akan bertentangan dengan norma hukum. Bagaimanapun, amnesti sembarangan, atau amnesti yang umum sekali beroperasi melanggar prinsip yang menjelaskan bahwa hukum mana saja dan haruslah dapat dipahami dan dianggap pasti dan dapat diramalkan. Tentu saja, tidak tentu mungkin untuk mengatakan pada saat yang mana hukum amnesti menjadi terlalu umum atau luas untuk disesuaikan dengan pasal 6(b). Bagaimanapun, Rancangan Undang-Undang yang sekarang ini dengan semua kemenduaannya, jangka waktu yang tidak dijelaskan dan kejahatan yang diliputi tidak ada hubungan dengan perjuangan untuk dan melawan kemerdekaan sudah mencapai suatu titik rendah yang harus dianggap tidak sesuai dengan norma hukum

Pengampunan

Pasal 85(i) Konstitusi mengatakan bahwa Presiden Republik memegang kewenangan eksklusif untuk memberi pengampunan dan mengurangi hukuman setelah berkonsultasi dengan pemerintah. Mengingat bahwa Presiden memegang kewenangan eksklusif terkait dengan hal tersebut, maka pasal 4 rancangan hukum tidak sesuai dengan Konstitusi. Kalau Parlemen mengesahkan Rancangan Undang-Undang tersebut dalam bentuk sekarang berarti mereka berusaha membuat undang-undang yang bertujuan untuk mengurangi hukuman penjara, dalam tingkat yang bermacam-macam terhadap semua kejahatan yang dilakukan sebelum 20 Mei 2002. Walaupun Rancangan Undang-Undang Amnesti dan Pengampunan diusulkan Presiden dan harus diumumkan dengan resmi olehnya, proses pembuatannya adalah tindakan kewenangan parlemen dan bukan kewenangan presiden. Jelas bahwa Parlemen tidak mempunyai kewenangan untuk memberikan pengampunan Parlemen juga tidak mempunyai kewenangan untuk menyuruh Presiden menggunakan kebijaksanaannya dengan cara tertentu karena itu merupakan pelanggaran terhadap pemisahan kewenangan yang diabadikan dalam Konstitusi pasal 69.

Selain daripada kekurangan kewenangan, Pasal 4 rancangan hukum harus dianggap sebagai pasal yang tidak konstitusional berdasarkan pada dua alasan sebagai berikut.

- **Pasal 118(1), Pasal 69 dan Pemisahan Kewenangan**

Pasal 4 beroperasi untuk mengurangi hukuman meliputi semua tindakan kejahatan yang dilakukan sebelum 20 Mei 2002 yang tidak diliputi amnesti yang diberikan dalam tiga pasal pertama. Dengan demikian, kasus kejahatan yang belum diinstitusikan, didengar atau diselesaikan. Dengan demikian, bisa dikatakan bahwa hukuman tersebut menduduki lebih dulu dan campur tangan dengan pelaksanaan kewenangan pengadilan. Pasal 118(1) Konstitusi mengatakan bahwa Pengadilan adalah atas nama masyarakat. Suatu bagian

yang penting dari mandat tersebut adalah mengeluarkan hukuman dalam kasus kejahatan. Ada berbagai pertimbangan yang harus dipertimbangkan hakim dalam mengambil keputusan-keputusan tentang hukuman. Dengan membuat undang-undang untuk mengurangi hukuman secara umum sebelum keputusan-keputusan hakim itu dikeluarkan. Parlemen akan mencampur tangan dalam fungsi pengadilan yang penting ini. Berdasarkan pada alasan tersebut, maka pasal 4 dari RUU ini tidak akan sesuai dengan Konstitusi RDTL.

- **Pasal 6(b) dan Norma Hukum**

Tentang kewenangan untuk memberikan amnesti, pasal 6(b) Konstitusi juga akan berdampak kepada kewenangan untuk memberi pengampunan atau mengurangi hukuman. Kelemahan dalam hukuman yang sembarangan dan berlaku untuk semua orang yang dihukum untuk kejahatan yang dilakukan sebelum 20 Mei 2002 adalah pelanggaran norma hukum dan tanpa dasar rasional yang jelas. Supaya sesuai dengan pasal 6(b), kewenangan untuk memberi pengampunan dan mengurangi hukuman harus dilaksanakan berdasarkan kasus per kasus setelah mengadakan pertimbangan yang mendalam terhadap keadaan pelaku dan kejahatannya. Pasal 85(i) membayangkan proses pertimbangan tersebut ketika mengatakan bahwa Presiden harus melakukan konsultasi dengan pemerintah sebelum memberi pengampunan. Tidak mungkin bahwa Presiden akan berkonsultasi secara efektif bersama dengan pemerintah untuk satu golongan pelanggaran, dimana beberapa diantaranya yang belum diidentifikasi, dituntut dan diadili.

Faktor-faktor ini menunjukkan bahwa kewenangan untuk memberi pengampunan tidak bisa dilakukan secara sembarangan dan lebih dahulu. Hal penting lainnya, seperti yang sudah dijelaskan diatas bahwa ini bukan kewenangan yang dapat dijalankan Parlemen.

APAKAH RANCANGAN UNDANG-UNDANG INI SESUAI DENGAN PRINSIP-PRINSIP HUKUM INTERNASIONAL?

Pasal 9 Konstitusi mengatakan bahwa:

“1. Sistem hukum di Timor-Leste akan memakai prinsip-prinsip umum atau hukum internasional.

2. Aturan-aturan yang ada di dalam konvensi, perjanjian dan persetujuan akan berlaku di dalam sistem hukum internal Timor-Leste setelah disetujui, diratifikasi atau dinaikkan oleh bagian pemerintahan yang terkait dan setelah dipublikasi dalam lembaran Negara secara resmi.

3. Semua aturan yang bertentangan dengan isi konvensi, perjanjian dan persetujuan internasional yang berlaku di Timor-Leste tidak akan berlaku”.

Ada beberapa prinsip dan ketentuan hukum internasional yang ternyata dilanggar oleh Rancangan Undang-Undang tentang Amnesti dan Pengampunan. Baga imanapun, mengingat bahwa Timor Leste hanya menjadi anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa pada 30 September 2002 dan belum ambil kesempatan untuk menanda-tangani dan meratifikasi beberapa instrumen hak asasi manusia, adalah penting untuk

mempertimbangkan Rancangan Undang-Undang ini dengan hukum internasional dalam dua bagian- yang pertama yang terkait dengan prinsip-prinsip hukum internasional yang sudah mengikat Timor Leste dan kedua yang menyangkut prinsip-prinsip hukum internasional yang Timor-Leste mungkin berkewajiban, kalau sudah ada yang diantisipasi, Parlemen meratifikasi beberapa konvensi hak asasi manusia yang inti.

Kewajiban-Kewajiban Hukum Internasional yang ada

Walaupun tidak tanpa kontroversi, adalah cenderung di katakan bahwa semua negara, terlepas dari kewajiban perjanjian, mempunyai kewajiban untuk menyelidiki dan menuntut atau menyerahkan orang yang diduga sebagai pelaku kejahatan terhadap kemanusiaan yang berada di dalam wilayahnya.⁹ Dikatakan kewajiban tersebut ada karena larangan kejahatan terhadap kemanusiaan merupakan sebagian dari *jus cogens* (yaitu suatu norma hukum internasional yang tidak dapat dirubah atau dicabut dengan perjanjian) dan negara-negara mempunyai kewajiban *erga omnes* untuk melarang kejahatan melanggar kemanusiaan terlepas dari apakah perjanjian-perjanjian itu sudah ditandatangani atau tidak, karena kewajiban tersebut timbul dari kewajiban negara yang sangat fundamental terhadap komunitas internasional untuk menegakkan keadilan). Prinsip yang mengatakan bahwa negara-negara mempunyai kewajiban untuk menuntut kejahatan terhadap kemanusiaan didukung oleh mukadimah Statuta Roma (Rome Statute), yang sudah ditandatangani oleh TimorLeste, dan beberapa resolusi Majelis Umum PBB.¹⁰

Seperti yang dibahas diatas, Rancangan Undang-Undang berpotensi memberi amnesti kepada pelaku kejahatan terhadap kemanusiaan.

Dua pasal yang pertama Rancangan Undang-Undang ini tidak disusun secara spesifik untuk meniadakan kejahatan-kejahatan terhadap kemanusiaan dari pemberian amnesti. Yang pertama meliputi semua kejahatan terhadap harta benda, kecuali kejahatan yang ada kekerasan atau ancaman. Ini tidak tentu meniadakan dari amnesti semua kejahatan

⁹ Laporan ini ditulis pada bulan Oktober 2002. Pada tanggal 10 Desember 2002, Parlemen Nasional Timor Lorosa'e meratifikasi 7 buah traktat internasional sebagai berikut: Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik, Kovenan Internasional Hak-Hak Sosial, Ekonomi dan Budaya, Konvensi tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi, Konvensi Anti Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman lain yang Kejam, Tidak Manusiawai dan Merendahkan Martabat Manusia Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan, Konvensi Tentang Hak-Hak Anak, Konvensi tentang Perlindungan Terhadap Pekerja Asing Serta Keluarga Mereka. Beberapa protocol berikut yang juga diratifikasi oleh Parlemen Nasional: Protokol Opsional Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan, Protokol Opsional konvensi Hak-Hak Anak Dalam Mengatasi Keterlibatan Anak Dalam Konflik Bersenjata, Protokol Opsional Konvensi Hak-Hak Anak Dalam Mengatasi Penjualan Anak, Protokol Opsional Konvensi Hak-Hak anak dalam Mengatasi Eksploitasi Anak dan Gambar-Gambar Percabulan termasuk Protokol Opsional kedua mengenai Kovenan Hak-Hak Sipil dan Politik. Meskipun instrumen-instrumen tersebut kini telah diratifikasi oleh Parlemen Nasional, menurut pasal 9 (2) Konstitusi RDTL mengatakan bahwa instrument-instrumen tersebut tidak akan di terapkan hingga dipublikasikan dalam lembaran Negara secara resmi.

YURISDIKSI UNIVERSAL: Tugas dari Negara adalah untuk membuat dan menjalankan peraturan perundang-undangan- Bab 5; Amnesti International September 2001; AI Index IOR 53/017/2001

¹⁰ *ibid.*, Bab 5 p10-12

melanggar kemanusiaan karena kekerasan atau ancaman dengan menggunakan kekerasan tidak tentu mengandung unsur kejahatan melanggar kemanusiaan. Misalnya, pembakaran banyak rumah, pembantaian ternak dan penghancuran panen, khususnya kalau dilakukan terkait dengan tindakan lain, adalah kejahatan melanggar kemanusiaan karena merupakan “penganiayaan terhadap suatu kelompok atau berdasarkan politik, ras, bangsa, suku, budaya, agama, jenis kelamin atau lain-lain...”¹¹

Pasal yang kedua memberikan amnesti untuk kejahatan yang dilakukan orang yang dipaksa untuk ikut bergabung dengan kelompok milisi, yang tidak ada kekerasan atau menumpahkan darah. Pemberian amnesty tersebut akan meliputi deportasi secara paksa, pemenjaraan illegal dan penganiayaan kalau tindakan tersebut dilakukan dengan ancaman akan menggunakan kekerasan, secara langsung atau tidak. Tindakan tersebut mungkin juga merupakan kejahatan terhadap kemanusiaan tergantung pada konteksnya.¹² Kejahatan melanggar kemanusiaan yang lain, misalnya pemerkosaan dan penyiksaan, mungkin juga diliputi amnesti kalau ditafsirkan meniadakan hanya kejahatan yang baik ada unsur kekerasan maupun menumpahkan darah.

Mungkin bahwa perancangan dua pasal yang pertama bermaksud untuk meliputi semua tindakan yang mungkin bisa dianggap sebagai kejahatan melawan kemanusiaan. Mungkin juga bahwa orang yang merancang undang-undang tersebut beranggapan bahwa kejahatan melawan kemanusiaan harus ada kekerasan dan oleh karena itu tidak dapat amnesti. Walaupun demikian, kenyataan tidak begitu dan rancangan tersebut, dalam bentuknya sekarang, menciptakan kemungkinan bahwa Timor-Leste mungkin melanggar kewajiban umum negara untuk menyelidiki, menuntut dan menghukum pelaku kejahatan terhadap kemanusiaan.

Kewajiban Lain dibawah Konvensi Persetujuan Perserikatan Bangsa-Bangsa yang Timor-Leste mungkin berkewajiban

Pada saat ini Timor-Leste dalam proses menentukan Perjanjian PBB mana yang akan ditanda-tangani. Dua perjanjian hak asasi manusia yang inti yang diantisipasi akan disahkan Timor-Leste adalah Perjanjian Internasional tentang hak sipil dan politik dan Konvensi menentang penyiksaan dan perlakuan kejam, tidak manusiawi atau Menurunkan Martabat Manusia.. Kedua konvensi tersebut mengandung syarat-syarat yang relevan dengan rancangan undang-undang.

Pasal 2(3) Perjanjian Internasional tentang Hak Sipil dan Politik mengatakan bahwa”
“*Setiap Negara yang menanda-tangani Konvensi ini berusaha untuk:*

(a) *Menjamin bahwa siapa saja yang hak atau kebebasannya yang diakui disini dilanggar akan dapat penyelesaian yang efektif, meskipun kalau pelanggaran dilakukan oleh orang yang bertindak dalam jabatan resmi;*

¹¹ Pasal 5 Regulasi UNTAET 2000/15 mendefinisikan “kejahatan melanggar perikemanusiaan” untuk tujuan khusus Panel Istimewas. Penganiayaan didefinisikan sebagai 5.2(f) “ pencabutan berat dan sengaja hak-hak dasar melanggar hukum internasional yang didasarkan identitas, kelompok atau golongan”

¹² UNTAET Regulation 2000/15 article 5

- (b) *Untuk menjamin bahwa siapa saja yang minta penyelesaian akan mempunyai haknya untuk pertolongan tersebut ditentukan oleh aparat pengadilan, administratif atau legislatif yang mampu, atau aparat mampu yang lain yang disediakan oleh sistem pengadilan atau Negara, dan mengembangkan kemungkinan untuk penyelesaian yudisial;*
- (c) *Untuk menjamin bahwa aparat negara yang berkompeten akan melakukan penyelesaian kalau diberikan.*

Pasal ini menjatuhkan kewajiban pada penanda-tangan untuk tidak melanggar hak-hak yang ditetapkan di dalam perjanjian dan, kalau ada pelanggaran, baik dilakukan oleh negara maupun tidak, untuk menyelidiki, menuntut dan menghukum yang bertanggungjawab. Ini juga termasuk kewajiban untuk menyediakan ganti-rugi yang adil dan cukup untuk korban dan keluarganya, dan kewajiban untuk membangun kebenaran fakta-fakta yang akurat.¹³

Hak-hak yang dilindungi oleh Perjanjian Internasional tentang Hak Sipil dan Politik termasuk hak untuk hidup; hak untuk bebas dari penyiksaan, perlakuan kejam, tidak manusiawi atau menurunkan martabat, hak bebas dari perbudakan, hak kemerdekaan dan keamanan; hak bebas bergerak; dan hak bebas berpikir, hati nurani dan beragama. Jelas, semua hak ini sering dilanggar selama masa pendudukan Indonesia, khususnya selama kekerasan sebelum dan setelah jajak pendapat . Beberapa pelanggaran yang ada didalam perjanjian ini tidak dapat dituntut dibawah Rancangan Undang-Undang. Walaupun para korban dan keluarganya masih dapat mencari penyelesaian sipil, namun negara melanggar kewajibannya dibawah pasal 2 untuk menyelidiki, menuntut dan menghukum para pelaku tindak kejahatan terhadap kemanusiaan.

Pasal 4 Konvensi menentang penyiksaan dan perlakuan kejam, tidak manusiawi atau menurunkan martabat manusia mengatakan bahwa negara-negara harus menetapkan bahwa semua tindakan penyiksaan adalah pelanggaran yang harus dikenakan hukuman yang cocok dan mempertimbangkan beratnya tindakan tersebut. Pasal 7 mengatakan bahwa kalau negara tidak menyerahkan orang yang berada di wilayahnya yang diduga keras melakukan tindakan penyiksaan maka negara haruslah menuntut orang tersebut. Rancangan Undang-Undang tersebut berpotensi membiarkan tindakan penyiksaan terjadi tanpa dituntut. Hal ini mempunyai resiko tinggi khususnya di dalam pasal 3 dari Rancangan Undang-Undang yang memberi amnesti untuk kejahatan yang dilakukan oleh anggota gerakan perlawanan kecuali untuk kejahatan terhadap kemanusiaan dan kejahatan perang, kejahatan yang membutuhkan unsur konteks tertentu yang tidak akan dipenuhi dalam setiap kasus penyiksaan. Misalnya tindakan penyiksaan yang dilakukan dalam lingkungan domestik tidak akan memenuhi syarat sebagai kejahatan melawan kemanusiaan. Lebih lanjut, kekurangan yang terdapat dalam RUU 4 berkenaan dengan semua pelaku sampai panjangnya hukuman yang dikurangi mungkin dapat dianggap bukan “hukuman yang cocok dipertimbangkan beratnya {tindakan penyiksaan}”.

¹³ Laporan hukum singkat tentang ‘Ketidaksesuaian Dekrit Hukum Chili No 2191 of 1978 dengan Hukum Internasional’ (a dokumen yang baru diterbit oleh Amnesty International dan Komisi Jusris Internasional) Jan 2001; AI Index – AMR 22/002/01

Sekalipun Timor-Leste menjadi penanda-tangan salah satu dari dua aparat, Negara tidak tentu berkewajiban untuk menyelidiki dan menuntut berkeenaan dengan pelanggaran hak-hak yang terjadi sebelum ratifikasai, khususnya karena banyak pelanggaran tersebut tidak akan merupakan kejahatan melanggar kemanusiaan. Bagaimanapun, pandangan umum bahwa banyak hak-hak yang dilindungi kedua aparat juga berstatus *jus cogens*. Dengan demikian kewajiban negara terkait dengan hak-hak atau pelanggaran terhadap hak tersebut akan terlepas dari kewajiban perjanjian dan mungkin mendahului berkeenaan kedua perjanjian.¹⁴

Yang paling sedikit, kewajiban moral dan membuat dengan jujur akan timbul. Kalau negara independen Timor-Leste akan menanda-tangani salah satu dari dua aparat harus sebagai bagian dari usaha untuk memutuskan hubungan dengan masa lalu dan memeluk masa depan yang baru dan berbeda. Harus ditanyakan apakah regime baru benar-benar memeluk penegakkan hak asasi manusia kalau salah satu tindakan awalnya adalah memberi kekebalan hukum untuk pelanggaran hak asasi manusia pada masa yang lalu.

KOMISI UNTUK PENERIMAAN, KEBENARAN DAN REKONSILIASI

Isi mukadimah di dalam Rancangan Undang-Undang menyinggung kepada gagasan rekonsiliasi tetapi di dalam Rancangan Undang-Undang tidak ada langkah yang bertujuan positif untuk membantu perkembangan rekonsiliasi. Kalau memang rekonsiliasi adalah tujuan dasar rancangan undang-undang, itu berjalan dengan anggapan yang dapat diragukan bahwa amnesti sendiri dapat mencapai tujuan tersebut. Tidak ada bukti yang mendukung anggapan tersebut.

“Rekonsiliasi” paling baik dijelaskan sebagai suatu proses. Bisa dikembangkan lewat undang-undang tetapi tidak diperintah olehnya. Rekonsiliasi bukan perjanjian yang dapat ditentukan antara pemimpin. Posisi yang ditegakkan oleh Komisi Penerimaan, Kebenaran dan Rekonsiliasi di Timor-Leste mencerminkan pandangan bahwa pencarian kebenaran yang lengkap dan pertanggung-jawaban pribadi merupakan prasyarat untuk mencapai rekonsiliasi. Tidak sulit untuk membayangkan bagaimana amnesti mungkin digunakan sebagai alat dalam proses seperti itu. Seperti model Afrika Selatan, janjinya amnesti dapat digunakan untuk mendorong pengungkapan terus terang yang mengemukakan kebenaran-kebenaran yang kalau tidak akan tetap tidak ditemukan.¹⁵ Pengungkapan seperti ini dapat mendorong penerimaan dan pengakuan pertanggung-jawaban secara pribadi para pelaku. Meskipun demikian amnesti tanpa syarat tidak menyediakan pendorong seperti ini. Sebaliknya, amnesti seperti yang diusulkan dalam Rancangan

¹⁴ Komisi PBB untuk anti penyiksaan, keputusan 23 November 1989, Communication Nos. 1/1988, 2/1988 dan 3/1988, Argentina, keputusan November 1989, para. 7.2. Walaupun keputusan-keputusan uini terkait dengan Konvensi against Penyiksaan saja – pemikirannya yang mendasari keputusan tersebut juga dapat dipergunakan untuk ICCPR.

¹⁵ Kirsty Sangster, Komisi Kebenaran: Kegunaan dari penyampaian kebenaran, (1999) 5 Journal Australia tentang Hak Asasi Manusia 136

Undang-Undang kelihatannya meruntuhkan pekerjaan Komisi untuk Penerimaan, Kebenaran dan Rekonsiliasi sebelum.¹⁶

Salah satu fungsi Komisi adalah untuk memudahkan rekonsiliasi komunitas dimana individu yang melakukan tindak kejahatan berat dapat mendekati Komisi, membuat pernyataan tertulis, berpartisipasi dalam pemeriksaan dan melaksanakan tindakan rekonsiliasi komunitas.

Pelanggar yang ingin berpartisipasi dalam Proses Rekonsiliasi Komunitas harus menyerahkan suatu pernyataan tertulis kepada Komisi yang terkandung dalam hal-hal berikut ; deskripsi jelas pelanggaran; pengakuan pertanggungjawabannya; penjelasan hubungan pelanggaran dengan konflik politik Timor-Leste; komunitas mana yang ingin mengadakan rekonsiliasi; dan penolakan penggunaan kekerasan untuk mencapai tujuan politik.¹⁷ Pernyataan dari pelaku harus ditinjau oleh Komisi supaya dapat menentukan kalau tindakan yang diceritakan dapat ditangani dalam konteks Proses Rekonsiliasi Komunitas. Jenis pelanggaran yang lebih mungkin dianggap sebagai pelanggaran ringan dan oleh karena itu cocok untuk diperlakukan dalam proses tersebut adalah kejahatan seperti pencurian, penyerangan kecil, pembakaran dengan sengaja (yang tidak ada korban jiwa atau yang terluka), pembantaian ternak, penghancuran panen, khususnya kalau dilakukan karena diperintah dari pada atas kemauan sendiri..¹⁸

Kalau pelanggaran dianggap cocok untuk ditangani lewat Proses Komisi Rekonsiliasi, kasus ini diserahkan kepada Komisariss Regional terkait yang memanggil rapat panel dengan tujuan mengadakan pemeriksaan umum. Setelah pemeriksaan, panel harus mempertimbangkan dan memutuskan tindakan rekonsiliasi untuk dilakukan oleh pelaku dan memberitahukan tentang keputusannya. Tindakan rekonsiliasi termasuk pekerjaan di komunitas, yaitu ganti rugi atau permintaan maaf kepada masyarakat secara publik.¹⁹ Pelaku mungkin memilih untuk melakukan tindakan rekonsiliasi atau kasusnya bisa diserahkan kembali kepada Kantor Kejaksaan.²⁰ Setelah diterima, kegagalan mematuhi persetujuan rekonsiliasi komunitas mungkin berakibat kena denda sampai \$3000 atau dipenjarakan satu tahun atau kedua-duanya..²¹ Sebaliknya, Pemenuhan dengan persetujuan berarti individu terkait tidak dapat dituntut atau kena pertanggung jawaban sipil berkenaan dengan tindakan yang disingkapkan yang menghasilkan persetujuan tersebut..²² Diharapkan bahwa “dengan berpartisipasi dalam proses, individu-individu

¹⁶ Komisi hanya baru mulai pemeriksaan Proses Rujukan Komunitas pada tanggal 24 Agustus 2002

¹⁷ Pasal 23.ayat 2 Regulasi UNTAET No. 2001/10

¹⁸ Jadwal I untuk UNTAET Regulation No. 2001/10. NB – Walaupun pada awalnya jadwal mengatakan bahwa “bagaimanapun juga kejahatan berat tidak akan ditangani oleh Proses Rujukan Komunitas ” sekarang sudah dirubah oleh UNTAET Directive on Serious Crimes N0. 2002/9 dan mengatakan “pada prinsipnya kejahatan berat, khususnya pembunuhan, penyiksaan dan kejahatan perkelaminan tidak akan dealt with”.

¹⁹ Pasal 27 ayat 7 Regulasi UNTAET No. 2001/10

²⁰ Pasal 27 ayat 9 Regulasi UNTAET No. 2001/10

²¹ Pasal 30 ayat 2 Regulasi UNTAET No. 2001/10

²² Pasal 32 Regulasi UNTAET No. 2001/10 – pasal tersebut mengatakan bahwa kekebalan dari penuntutan tidak meliputi kejahatan berat.

dapat menunjukkan kepada komunitasnya bahwa mereka menyesal atas tindakannya dan ingin hidup bersama dengan damai”²³

Nyata bahwa ada yang saling meliputi terkait dengan pelanggaran yang dianggap akan ditangani oleh Komisi dibawah payung rekonsiliasi komunitas dan kasus yang akan diberikan amnesti dalam rancangan undang-undang. Prosedur yang ditetapkan dalam regulasi UNTAET yang diatas mensyaratkan dan tergantung pada Proses Rekonsiliasi Komunitas yang terjadi dengan latar belakang sistem pengadilan yang berfungsi dimana satu dorongan utama untuk berpartisipasi dalam proses pada setiap tingkatnya adalah kesempatan untuk menghindari penuntutan kriminal. Tanpa dorongan tersebut mungkin saja ada banyak pelaku yang masih memilih untuk berpartisipasi dalam proses supaya memperlancar intergrasinya di dalam komunitasnya. Bagaimanapun, tentu saja banyak yang lain yang mungkin didorong atau dibujuk untuk berpartisipasi akan menghindari proses penyingkapan, pemeriksaan umum, pengakuan bersalah dan pengucapan perasaan berdosa kalau mereka diberi amnesti tanpa syarat lewat jalur lain.

Dengan cara demikian, Rancangan Undang-Undang amnesti akan berlaku sebagai penghalang proses rekonsiliasi karena membahayakan salah satu unsur inti pekerjaan Komisi. Kalau dua jalan ini untuk amnesti yang “efektif” yang disediakan dalam Rancangan Undang-Undang dan Proses Rekonsiliasi Komunitas Komisi dibandingkan, sangat jelas bahwa yang terakhir merupakan kemungkinan satu-satunya untuk mencapai rekonsiliasi yang sejati.

Menarik mempertimbangkan penggunaan Rancangan Undang-Undang yang mungkin dalam konteks komunitas yang bercabang yang “belum rukun”. Baru-baru ini JSMP menghadiri suatu rekonsiliasi komunitas yang diadakan oleh NGO Nasional di kecamatan Alas. Dalam pertemuan tersebut terjadi ketegangan dalam komunitas yang diarahkan kepada pengungsi yang kembali dari Timor Barat yang diduga terlibat dalam kekerasan terhadap kemanusiaan pada tahun 1999. Ditakutkan bahwa tanpa intervensi langsung, kekerasan yang didukung oleh keinginan untuk membalas dendam mungkin akan terjadi. Apakah Rancangan Undang-Undang, kalau sudah berlaku, bisa mengurangi ketegangan dan permusuhan di dalam komunitas di kecamatan Alas?

Pengamatan JSMP menunjukkan bahwa tidak ada alasan untuk memikir bahwa Rancangan Undang-Undang akan berpengaruh dalam mendamaikan komunitas, mungkin sebaliknya akan menaikkan amarah masyarakat yang sudah frustrasi dengan apa yang dianggap belum ada keadilan terkait dengan kejahatan dimasa lalu. Yang timbul di pertemuan di kecamatan Alas adalah bahwa masyarakat ingin individu-individu yang dituntut terlibat dalam kejahatan masa lalu mengaku dan menyingkap keterlibatannya dalam kejahatan tersebut. Lebih lanjut, mereka ingin individu-individu dipertanggungjawabkan untuk tindakan yang dilakukannya.²⁴ Mereka yang mendapatkan kesempatan untuk berbicara pertemuan tersebut menuntut dengan bersemangat bahwa

²³ Ringkasan Peraturan Komisi Regulation yang dikeluarkan oleh Komisi untuk Resepsi, Kebenaran dan Rujukan di Timor Leste pada April 2002 – www.easttimor-reconciliation.org/Reg_Summary-E.htm

²⁴ Pertemuan Rekonsiliasi komunitas di Alas dibahas dalam laporan JSMP lain yang akan datang.

mereka yang diduga sebagai pelaku kejahatan harus mengakui. Juga ada dorongan untuk memberikan ganti rugi. Para korban dan keluarganya mengusulkan bahwa orang yang dituntut sebagai pelaku harus membangun rumah untuk mereka, bekerja secara gratis di ladannya dan berbagai bentuk kompensasi yang lain.

Rancangan Undang-Undang, kalau sudah beroperasi, tidak membantu untuk mencari kebenaran; tidak mendukung individu-individu untuk mengakui keterlibatannya dalam kejahatan masa lalu dan minta dimaafkan, tidak memberi ganti rugi dalam bentuk apapun, kompensasi, rasa penyelesaian atau keadilan untuk para korban atau keluarganya. Sebaliknya, mungkin ada pengaruh kepada mereka yang diduga sebagai pelaku, tanpa ada rasa takut disuruh dipertanggung-jawab oleh sektor keadilan formal, dari berpartisipasi dalam pertemuan komunitas. Yang mungkin lebih memprihatinkan, adalah mungkin mendorong masyarakat umum di Alas untuk memaksa diri mereka sendiri untuk berpartisipasi- yaitu mendorong masyarakat untuk mengancam akan membalas dendam.

Dengan singkat, kalau kami mengimbangi potensi pelaksanaan Rancangan Undang-Undang dengan rasa marah dan frustrasi yang ada di komunitas seperti di kecamatan Alas sebagai latar belakang, sangat nyata bahwa amnesti tanpa syarat tidak ada peranan dalam mengurangi ketegangan dan pembelahan antara komunitas. Amnesti tanpa syarat tidak bisa menyampaikan hal-hal yang dituntut masyarakat sebagai prasyarat untuk “berjalan terus”, yaitu, kebenaran dan pertanggungjawaban. Sebaliknya dari itu, Rancangan Undang-Undang berpotensi melumpuhkan prosedur-prosedur lain yang dirancang secara spesifik dan dengan cermat untuk menyampaikan hasil-hasil tersebut.

Rancangan Undang-Undang dalam bentuknya sekarang tidak sesuai dengan mandat komisi yang sekarang, dan akan menghalangi bagian penting dari pekerjaan komisi. Disamping itu tidak akan dapat memajukan rekonsiliasi melalui jalan lain.

KESIMPULAN

Bahkan dengan memakai pendekatan sempit terhadap “legitimasi”, yang sebagian besarnya terbatas kepada menyelidiki persesuaian Rancangan Undang-Undang dengan instrumen hukum nasional dan internasional yang terkait, hal tersebut jelas bahwa status hukum formal patut dipertanyakan. Jelas kelihatan bahwa Rancangan Undang-Undang yang disiapkan tanpa mengimbangi kerangka konstitusional Timor-Leste, kewajiban internasional dan usaha sekarang yang disponsori negara yang bertujuan mencapai tujuan rekonsiliasi yang bermakna.

JSMP tidak mengambil sikap tentang apakah undang-undang tentang amnesti dan pengampunan hukuman merupakan langkah yang diinginkan atau dibutuhkan Timor-Leste? Namun, JSMP berusaha untuk memberikan analisis hukum secara independen tentang Rancangan Undang-Undang dalam bentuknya sekarang dengan tujuan mempromosikan norma hukum. Senada dengan itu, JSMP mengusulkan bahwa undang-undang tentang amnesti dan pengampunan harus disusun dengan penggunaan istilah yang

jelas dan terbatas, yang diperhitungkan dengan teliti supaya tidak memasukkan kejahatan berat dan juga untuk menjaga penghormatan terhadap norma hukum. Demikian juga JSMP menganjurkan bahwa undang-undang harus sesuai dengan usaha-usaha lain yang bertujuan untuk menghadapi kejadian-kejadian masa lalu, daripada bertentangan dengan usaha-usaha tersebut.