



JUDICIAL SYSTEM MONITORING PROGRAMME
PROGRAMA DE MONITORIZAÇÃO DO SISTEMA JUDICIAL

PROSES PEMBUATAN UNDANG-UNDANG DI TIMOR LESTE

JUSTICE UPDATE

Periode : 27 Juni 2008

Edisi : Juni 2008

Pengantar

Parlamen Nasional (PN) merupakan lembaga legislatif yang berdaulat, independen, bermartabat dan sebagai wakil rakyat, yang menjalankan fungsi legislatifnya membuat Undang-Undang untuk kepentingan rakyat dengan berlandaskan pada amanat dan kedaulatan rakyat yang dituangkan di dalam Konstitusi. PN memiliki tiga kewenangan pokok: 1. *wewenang legislatif*, 2. *melakukan pengawasan* 3. *pengambilan keputusan politik*. Ketiga wewenang tersebut diatur dalam Pasal 92 Konstitusi RDTL.

Pembuatan Undang Undang

Parlamen Nasional secara konstitusional mempunyai fungsi legislasi yaitu membuat UU. Oleh karena komposisi komisi-komisi PN anggotanya berasal dari fraksi partai-partai yang berbeda yang mendapatkan kursi dalam pemilihan umum tahun lalu. Setiap komisi berfungsi untuk mempertanggungjawabkan masalah-masalah pokok termasuk usulan membuat dan membahas RUU yang diajukan baik oleh anggota parlemen, fraksi maupun pemerintah¹.

Adapun wewenang mengusulkan RUU dari Dewan Menteri (pemerintah) ada dua yaitu, *Proposta Lei dan Dekret UU*².

¹ Lihat Pasal 9 dan 86 Regim PN.

² Pasal 115 ayat 2 huruf a & pasal 116 huruf c&d Konstitusi RDTL.

Sedangkan usulan RUU dari PN (anggota maupun fraksi fraksi di PN) disebut *Projeto Lei*. Usulan tersebut dapat diajukan ke sidang Pleno untuk dibahas secara mendetail dan menyeluruh.

Dalam pembentukan undang-undang, paling tidak ada tiga komponen utama yang saling terkait dan tidak dapat dipisah-pisahkan yang harus dipenuhi. *Pertama*, adalah lembaga pembentuk undang-undang (legislator). *Kedua*, prosedur atau tata cara pembentukannya (UU). *Ketiga* adalah substansi yang akan diatur dalam UU. Apabila salah satu komponen utama pembentukan UU tersebut tidak berjalan dengan baik maka hasilnya adalah suatu produk hukum yang cacat.

Konsultasi Publik

Regim Parlemen memberikan kesempatan kepada komisi untuk melakukan konsultasi atau audiensi publik dengan masyarakat untuk mendiskusikan materi legislasi yang baik menyangkut kepentingan umum yang sesuai³. Menurut pamantauan JSMP bahwa, selama ini anggota PN telah melakukan konsultasi namun masih sebatas di ibu kota negara (Dili), sedangkan selama ini jarang melakukan konsultasi di daerah-daerah mengenai substansi draft RUU.

Menurut observasi JSMP, selama ini upaya-upaya konsultasi public masih sangat minim, baik dari komisi-komisi di PN maupun dari pemerintah. Oleh karena itu diharapkan agar konsultasu public dengan masyarakat di daerah-daerah perlu diadakan dengan tujuan melibatkan masyarakat secara langsung. Dalam hal konsultasi yang efektif untuk merancang suatu draft yang mewakili.

Selain konsultasi dengan public perlu melakukan sosialisasi kepada masyarakat mengenai setiap UU yang disahkan oleh presiden, dengan maksud agar mereka dapat mengetahui tentang apa UU tersebut dan bagaimana dampaknya

³ *Opcit* Pasal 75 huruf d, pasal 76 ayat 1,

terhadap mereka. Kendatipun di dalam pemberlakuan UU, "*asas fictie*" secara otomatis turut berlaku. Artinya setiap warga Negara dianggap telah mengetahui berlakunya suatu UU tanpa terkecuali. Mengingat diberbagai negara, dalam proses pembuatan RUU selalu mempertimbangkan pula karakteristik RUU yang bersifat filosofis, historis dan sosiologis/antropologis. Oleh karena itu diharapkan PN RDTL agar selalu memperhatikan aspek-aspek yang filosofis, historis dan Sosiologis masyarakat Timor Leste. Ketiga aspek tersebut mempunyai peranan yang sangat penting dalam merumuskan suatu RUU di negara baru ini.

Mekanisme Voting

Sebab lain yang turut mempengaruhi isi UU adalah sistem voting, ini merupakan tata cara proses demokrasi, untuk menentukan pandangan yang berbeda terhadap isi (RUU) dalam sidang pleno. Hal ini perlu ditelaah bahwa proses seperti itu memang merupakan jalan alternatif terakhir dalam negara demokrasi. Namun proses semacam itu sering mengutamakan kepentingan politik semata.

Voting memang proses terakhir yang ditempuh untuk menentukan suara mayoritas parlemen terhadap RUU yang dibahas. Dengan cara voting ini tentu mayoritas parlemen menentukan lolosnya suatu RUU di sidang pleno, namun suara mayoritas tersebut kadang tidak mempertimbangkan pokok-pokok dari isi RUU yang ada, sehingga akhirnya tetap ditanggapi oleh masyarakat sebagai produk hukum yang tidak menguntungkan. Misalnya dalam hal perdebatan RUU tentang Senjata api yang diusulkan oleh pemerintah baru-baru ini di PN. Hal semacam ini akan menjadi budaya PN Timor Leste di masa mendatang, karena para anggota dewan selalu mengutamakan pertimbangan politik dari pada makna sesungguhnya dari isi UU, yang seharusnya lebih mempertimbangkan unsur-unsur filosofi, sosiologis/antropologi dan historis.

Usulan RUU yang diajukan oleh setiap anggota PN, fraksi maupun dari pemerintah dapat diterima maupun ditolak. Apabila rancangan usulan RUU diterima oleh PN maka selanjutnya akan diserahkan kepada komisi yang berkompeten/relevan. Artinya komisi yang membidangi masalah yang diusulkan dalam RUU tersebut, akan di bahas secara khusus (pasal demi pasal) ditingkat komisi dan hasilnya akan disampaikan di sidang pleno dengan tujuan agar semua anggota parlemen dapat memberikan tanggapan terhadap isi RUU tersebut.

Namun apabila masih ada pasal-pasal yang perlu diperbaiki maka pleno akan merekomendasikan kepada komisi yang bersangkutan untuk memperbaiki isi maupun redaksionalnya, sehingga pada sidang pleno berikutnya dapat melakukan voting secara menyeluruh dan final **untuk** menentukan apakah RUU tersebut disetujui atau ditolak. Apabila mayoritas anggota PN yang hadir menyetujui RUU tersebut, maka selanjutnya akan diajukan kepada presiden untuk mengesahkannya atau menolak dengan menggunakan hak veto sesuai pasal 85 huruf c dan pasal 88 ayat 1 Konstitusi. Setelah itu, diumumkan melalui lembaran negara untuk diberlakukan sebagai UU. Dalam konstitusi tidak diatur secara tegas bahwa jika dalam waktu 30 hari presiden tidak menggunakan hak vetonya, konsekuensinya apa. Akan tetapi dapat dikatakan bahwa jika dalam jangka waktu 30 hari, presiden tidak menggunakan hak vetonya maka dianggap menerima dan harus mengundang UU yang diajukan. Pengajuan RUU oleh PN kepada presiden hanya sampai batas dua kali, dan apabila sampai kedua kalinya presiden tidak dapat menolak lagi jika 2/3 atau mayoritas mutlak daripada anggota parlemen telah menyetujui RUU tersebut, maka Presiden berkewajiban mensahkan dan mengumumkan melalui lembaran Negara (*Jornal da Republica*) untuk memberlakukan UU tersebut secara konsekwen dan sah dalam jangka waktu delapan hari terhitung dari tanggal penerimaannya.

Berdasarkan pemantauan JSMP, diketahui bahwa saat ini terdapat banyak program legislasi, baik yang telah selesai disusun maupun yang masih dalam proses penyusunan, termasuk persiapan perdebatan di sidang pleno. Tertumpuknya rancangan UU di Parlemen Nasional dapat disebabkan oleh beberapa faktor; sebab pertama adalah karena kurang efektifnya kehadiran anggota dewan pada sidang-sidang pembahasan materi RUU sesuai dengan jadwal yang telah ditetapkan;

Kurang efektifnya agenda sidang bagi tiap-tiap komisi untuk membahas masalah-masalah urgen termasuk agenda pembahasan RUU. Sering terjadi penundaan pembahasan materi RUU disidang pleno karena para anggota dewan tidak memenuhi kuorum 2/3 anggota yang hadir. Sebab-sebab diatas menjadi faktor lambannya parlemen menyelesaikan pekerjaannya secara efisien dan efektif.

Menurut observasi JSMP, selama ini upaya-upaya konsultasi public masih sangat minim, baik dari komisi-komisi di PN maupun dari pemerintah. Oleh karena itu diharapkan agar konsultasu public dengan masyarakat di daerah-daerah perlu diadakan dengan tujuan melibatkan masyarakat secara langsung, Dalam hal konsultasi yang efektif untuk merancang suatu draft yang mewakili.

Kendala Kendala

Terkait dengan pembuatan UU yang diuraikan diatas, namapaknya masih banyak kenadala-kendala yang dihadapi oleh PN maupun pemerintah dalam mengusulkan dan merancang draft RUU. Yakni terdapat beberapa kejanggalan dalam hal bahasa yang dipakai dalam sebuah draft RUU. Penggunaan bahasa portugues dapat dikatakan sah menurut pasal 13 ayat 1 dan pasal 94 ayat 1 huruf a regimento PN *mengenai penggunaan bahasa bahasa resmi (Portugues, Tetum) untuk menyusun RUU.*

Namun yang menjadi keprihatinan adalah selalu bahasa portugues yang digunakan dalam setiap draft RUU, pendekatannya adalah bahasa ilmiah yang

sulit sehingga perlu pemahaman dan analisa yang lebih baik dan mendalam, hal inilah yang menjadi kendala baik bagi sebagian anggota dewan yang bahasa portuguesnya tersendat, maupun masyarakat awam untuk mengerti isi dari pada sebuah UU.

Kesulitan-kesulitan tersebut menjadi hambatan dalam proses legislasi maupun perdebatan komisi dan di sidang pleno, serta memberikan dampak negatif yang besar terhadap masyarakat.

Perihal kendala bahasa, sebenarnya sudah menjadi kekhawatiran sebagian anggota PN **maupun masyarakat. Kekhawatiran tersebut, agar teks asli RUU yang berbahasa portugues diterjemahkan kedalam bahasa** tetum sehingga mayoritas anggota dewan dapat mengerti dengan baik apa dan bagaimana isi RUU tersebut. Dengan cara demikian mereka bisa turut aktif memberikan tanggapan dan ide yang bermanfaat perihal isi RUU. Banyak pula produk UU yang selama ini mengundang pro-kontra di kalangan masyarakat.

Hal ini terjadi karena isi RUU yang dikeluarkan dianggap tidak memberikan manfaat dan tidak memihak kepada masyarakat pada umumnya. Hal ini terjadi karena proses konsultasinya tidak melibatkan masyarakat umum.

Rekomendasi :

JSMP merekomendasikan kepada badan legislator agar :

- Dalam proses pembuatan RUU dapat memperhatikan unsur unsur formil dan materiil serta memperhatikan sifat dan bentuknya secara filosofis, historis dan sosiologis/antropologis. Rekomendasi ini diajukan mengingat banyak produk UU yang diadopsi dari Negara lain yang kurang sesuai dengan kultur TL
- Perlu konsultasi public dan sosialisasi ke masyarakat tentang setiap UU yang mau dibuat dan diberlakukan

- Sebaiknya bahasa yang dipakai dalam setiap draft RUU maupun UU diharapkan diterjemahkan dalam bahasa tetum agar semua masyarakat dapat mengerti isinya.