



## JUDICIAL SYSTEM MONITORING PROGRAMME PROGRAMA DE MONITORIZAÇÃO DO SISTEMA JUDICIAL

### **Kompetensi Presiden mengenai Grasi dan Pengurangan Hukuman: memerlukan sebuah Undang-Undang yang jelas**

*Usulan JSMP untuk Kementerian Kehakiman*

*Oktober 2010*

#### **1. Pembukaan**

JSMP percaya bahwa saat ini ada masalah serius mengenai cara untuk menjalankan kewenangan Presiden mengenai grasi dan pengurangan hukuman di Timor Leste. Situasi ini bisa dilihat dari sejarah mengenai undang-undang amnesti dan grasi di Timor Leste serta grasi yang telah diberikan oleh Presiden. Sejarah ini menunjukkan tingkat kebingungan yang sangat besar mengenai konsep dari pada grasi, pengurangan masa hukuman, amnesti, dan imunitas (kekebalan hukum). Hal ini menunjukkan sebuah kecenderungan dari Presiden untuk menggunakan wewenang ini secara ekstensif, berlawanan dengan rekomendasi yang diberikan oleh pihak pemerintah, tidak konsisten dengan Konstitusi dan kewajiban di bawah hukum internasional dan melemahkan sektor yudisial yang masih sangat rentan (*vulneravel*).

Sektor yudisial di Timor Leste masih sangat muda dan saat ini masih dalam proses rekonstruksi atau perbaikan yang masih rapuh. JSMP percaya bahwa pengembangan sebuah undang-undang mengenai kompetensi pemberian grasi dari presiden yang menempatkan kriteria secara jelas untuk menjalankan kewenangan kepresidenan tersebut, bersama tindakan lainnya, ini sangat penting untuk memastikan sektor peradilan bisa terus berkembang dan menyediakan keadilan bagi semua orang di Timor Leste.

Usulan ini disiapkan untuk membantu pihak Kementerian Kehakiman untuk mengembangkan sebuah undang-undang yang sangat dibutuhkan untuk mengatur mengenai wewenang pemberian grasi oleh Presiden. Usulan ini juga termasuk rekomendasi kepada semua Pengadilan, Presiden Republik, dan Parlemen Nasional. Terlebih lagi, usulan ini menyatukan semua ide yang telah disampaikan melalui seminar nasional yang diorganisir oleh JSMP pada tanggal 30 Juni 2010, yang dihadiri oleh partner (*stakeholders*) dalam sektor yudisial di Timor Leste.<sup>1</sup>

Struktur usulan ini adalah sebagai berikut:

- Bagian 2 dari usulan ini mencoba untuk menjelaskan arti/makna dan dasar konstitusional dari konsep grasi, amnesti, dan imunitas, sebab biasanya konsep tersebut selalu membingungkan dan disalahgunakan dalam penggunaannya dalam diskusi publik dan dalam rancangan undang-undang yang telah dibuat.

<sup>1</sup> Pembicara dalam seminar ini adalah termasuk Menteri Kehakiman Ibu Lucia Lobato, Ketua Pengadilan Tinggi Bapak Dr. Claudio Ximenes dan Ketua Komisi A Parlemen Nasional Ibu Fernanda Borges. Untuk mendapatkan informasi lebih lanjut mengenai seminar tersebut, dimohon untuk membaca Press Release 'JSMP mengorganisir Seminar Nasional mengenai perihal "Wewenang Presiden dalam Menjalankan Grasi" yang dapat diakses melalui webpage JSMP: <http://www.jsmp.minihub.oeg/>.

- 
- Bagian 3 dari usulan ini termasuk analisis komparatif secara ringkas mengenai bagaimana yurisdiksi lainnya atau negara lain menggunakan grasi, untuk menunjukkan bahwa biasanya negara lain memberikan grasi dalam keadaan yang sangat terbatas.

Bagian 4 dari usulan ini, memberikan suatu tinjauan umum terhadap sejarah dari pada Grasi/Pengampunan dan Amnesti di Timor Leste untuk menekankan pentingnya kebutuhan untuk memberikan orientasi atas sebuah undang-undang dan tindakan lainnya. Bagian 5 dari usulan ini mengatur tentang batasan konstitusional atas wewenang Presiden dalam memberikan grasi dan bagaimana memaksa semua orang untuk mematuhi batasan-batasan tersebut melalui hak untuk mengajukan petisi kepada para lembaga berdaulat lainnya.

- Bagian 6 dari usulan ini memberikan informasi singkat mengenai semua ketentuan dalam hukum pidana domestik terkait yang mengatur bagaimana cara untuk memberikan hukuman ‘tindakan pembebasan bersyarat’, program pengalihan dan rehabilitasi. JSMP berpendapat bahwa sangat penting semua ketentuan tersebut dianggap sebagai suatu mekanisme primer/utama dalam mengambil suatu keputusan mengenai hukuman .
- Bagian 7 dari usulan ini mengatur tentang kewajiban hukum internasional yang relevan yang diterapkan oleh Presiden ketika memberikan grasi dan pengurangan hukuman.
- Bagian 8 dari usulan ini mencoba untuk menguji test dan menguraikan kemungkinan perlu tidaknya melakukan amandemen terhadap Konstitusi untuk menjawab semua masalah yang muncul pada saat ini dengan grasi dari presiden dan kesimpulan atas opsi-opsi lainnya.
- Bagian 9 JSMP memberikan rekomendasi mengenai bagaimana dapat menyelesaikan masalah yang ada dengan menggunakan wewenang atas grasi secara eksekutif dan dalam situasi yang sangat tidak tepat dengan Timor Leste, termasuk memperkenalkan undang-undang mengenai grasi presiden dan tindakan lainnya.

## **2. Makna dan Dasar Hukum dari Konsep ‘Grasi’, ‘Pengurangan Hukuman’, ‘Amnesti’ dan ‘Imunitas’**

Oleh karena istilah ‘Grasi’, ‘Pengurangan Hukuman’, ‘Amnesti’ dan ‘Imunitas’ masih tetap membingungkan, maka penting untuk menjelaskan arti dari masing-masing konsep tersebut sebelum melanjutkan usulan ini. Konsep-konsep tersebut sama dengan semua hal yang ada hubungannya dengan pengecualian dari penerapan hukum dalam situasi normal kepada orang secara spesifik atau kejahatan tertentu secara spesifik. Walau demikian, penting untuk mengakui bahwa setiap konsep tersebut memiliki dasar konseptual dan sumber hukum yang berbeda dalam Konstitusi. Rancangan Undang-Undang mengenai Grasi Kepresidenana harus secara jelas mendefinisikan istilah Grasi dan Pengurangan Hukuman dan harus jelas bahwa undang-undang tersebut tidak ada hubungannya dengan amnesti dan imunitas.

a. Grasi(Pengampunan) dan Pengurangan Hukuman

Dalam pasal 85 (i) dari Konstitusi menentukan bahwa Presiden Republik memiliki wewenang eksklusif untuk memberikan grasi dan pengurangan hukuman. Menurut pasal ini, Presiden Republik hanya dapat memberikan grasi atau pengurangan hukuman setelah melakukan konsultasi dengan atau setelah mendengar masukan dari pemerintah.

Grasi dan pengurangan hukuman semuanya dianggap sebagai suatu tindakan pengampunan dari negara. Ini dapat diakui bahwa hukuman atas tindak pidana tidak seimbang atau tidak ada justifikasi atau secara alternatif orang yang telah melakukan suatu tindak pidana pantas untuk mendapatkan grasi dari negara. *Grasi ada hubungannya dengan hukuman dari setiap orang akan tetapi pengurangan hukuman termasuk pengurangan pemberatan atau durasi dari hukuman dari setiap orang.*

Kadang-kadang dampak dari grasi ini adalah memutuskan atau mengurangi tingkat keseriusan dari hukuman. Namun demikian, ada kasus lain yang telah menjalani hukuman penjara pada waktu grasi tersebut diberikan. Dalam kasus semacam ini tindakan simbolik dari grasi yang diberikan oleh negara untuk orang yang telah melakukan tindak pidana tidak merubah hukuman itu sendiri.

Karena konsep dari grasi dan pengurangan hukuman itu menunjukkan makna pengampunan, sehingga grasi hanya dapat diberikan setelah pengadilan menjatuhkan putusan pada kasus-kasus spesifik tertentu. Walaupun, grasi atau pengurangan hukuman lainnya dapat diberikan dalam waktu tertentu, misalnya pada waktu hari-hari nasional, grasi dapat diberikan dengan karakter atau sifat individual. Oleh karena itu, proses tersebut termasuk penilaian atas pantas tidaknya dari semua kasus tersebut. Tidak boleh diberikan untuk banyak orang tanpa adanya pertimbangan dari keadaan spesifik dari pemohon.

b. Amnesti

Menurut Pasal 95(3) Konstitusi, Parlemen Nasional memiliki kompetensi atau wewenang untuk memberikan amnesti.

Pengertian ‘amnesti’ berasal dari bahasa Yunani kuno dan berdasarkan pada prinsip untuk melupakan atau memberikan pengampunan atas suatu tindak pidana. Ini berarti bahwa tindak pidana tersebut tidak pernah terjadi dan oleh sebab itu, rasa bersalah dan tanggungjawab social dicabut. Ketika telah memberikan amnesti, berarti menganggap bahwa tindak pidana tersebut tidak pernah terjadi. Secara umum, amnesti tersebut diberikan oleh pihak pemerintah ada hubungannya dengan tindak pidana spesifik dan tidak diberikan hanya pada seorang saja. Amnesti tersebut diberikan sebelum proses peradilan dimulai dan dampak dari amnesti ini adalah dilarangnya penuntutan atas tindak pidana tertentu atau tindak pidana yang melibatkan suatu kelompok.

Sebelumnya, amnesti dipakai sebagai suatu mekanisme keadilan yang bersifat transisi di negara paska -konflik, misalnya di negara Chile, Africa Selatan dan Bosnia. Dalam keadaan semacam ini, alasan pemberian amnesti bisa termasuk untuk mendorong rekonsiliasi, mencari keadilan, dan mencoba untuk memfasilitasi masa transisi dengan mudah dari suatu regim ke regim lainnya. Akan tetapi, tendensi atau kecenderungan dalam praktek hukum internasional dalam dua dekade sebelumnya beranggapan

bahwa ketentuan amnesti tidak ada nilainya atau hanya kosong belaka, jika termasuk semua tindak pidana berat, karena ini telah bertentangan dengan kewajiban Negara-negara untuk berjuang melawan impunitas atas pelanggaran Hak Asasi Manusia yang berat.

c. *Imunitas*

Konstitusi Timor Leste memberikan imunitas pada Presiden Republik (Pasal 79), Anggota Parlemen (Pasal 94) dan Pemerintah (Pasal 114). Dampak dari imunitas adalah bagi mereka yang berperanan penting seperti tersebut di atas tidak dapat dituntut atas tindak pidana yang telah mereka lakukan dalam pekerjaan mereka.

Memberikan imunitas berarti orang-orang tertentu yang berada dalam posisi atau tingkat tinggi dalam Negara itu akan bebas dari hukuman atas tindak pidana dan proses yudisial lainnya. Secara umum imunitas ini diberikan pada kelompok-kelompok yang mempunyai hak istimewa dalam masyarakat misalnya para pemimpin Negara, Anggota Parlemen dan para Diplomat, dengan demikian mereka dapat menjalankan tugas dan fungsi mereka secara efektif.

### **3. Analisis Komparatif mengenai Grasi di Negara lain**

Sebab Timor Leste hanya memiliki sejarah pendek mengenai bagaimana dapat menggunakan wewenang Presiden mengenai grasi, haruslah melihat bagaimana yurisdiksi lainnya menggunakan grasi, untuk menilai lebih dekat bagaimana dapat memelihara keseimbangan antara Negara Hukum dan tetap memungkinkan pelaksanaan wewenang konstitusional. Dalam sistem hukum Indonesia dan Portugal memberikan suatu sebuah perbandingan yang relevan bagi Timor Leste.

Dalam konstitusi Indonesia, yang telah diamandemen pada tahun 1999, berbicara mengenai grasi presiden dalam pasal 14. Walaupun tidak ada batasan hukum yang jelas untuk mengimplementasi wewenang dalam pasal ini, dalam praktek atau kebiasaan bahwa presiden memberikan grasi hanya dalam waktu tertentu saja, bukan secara terus menerus. Belum lama ini, orang hanya mendapatkan grasi untuk tindak pidana ringan saja, tidak diberikan pada tindak pidana yang berat. Grasi pun sebagai suatu mekanisme untuk memperbaiki hasil putusan dari pengadilan yang dianggap tidak adil. Contohnya, seorang yang bernama Yusak Pakage yang ditangkap pada tahun 2004 karena menggunakan bendera Bintang Kejora 'Morning Star' pada peringatan tahun 1962 sebagai hari deklarasi kemerdekaan Papua. Pada tahun 2005 dia mendapatkan hukuman penjara selama 10 tahun atas tindak pidana 'Subversi' tetapi mendapatkan grasi pada bulan Juli tahun 2010. Tahanan politik lainnya yang bernama Chosmos Yual mendapatkan grasi dalam keadaan yang hampir sama. Ini berarti bahwa di Indonesia mereka menggunakan grasi guna memperbaiki atau mengoreksi kesalahan yang timbul dalam proses peradilan pidana dan dalam hanya situasi eksepsional tertentu saja.

Konstitusi Portugal mengatakan:

**Pasal 134**

**Tanggungjawab Pribadi**

Presiden Republik memiliki tanggungjawab pribadi atas:

- f) Setelah berkonsultasi dengan pemerintah, memberikan grasi atas penganiayaan atau pengurangan hukuman;

Mengacu kepada teks tersebut di atas, jelas bahwa pasal 85 (i) Konstitusi Timor Leste berasal dari pasal 134 Konstitusi Portugal. Akan tetapi, praktek dan kebiasaan mengenai pemberian grasi ada batasan tertentu seperti di Indonesia, dan hanya digunakan untuk memperbaiki kesalahan dalam system peradilan pidana. Misalnya, seorang mantri/perawat yang mendapatkan hukuman karena membantu melakukan abortus belum lama ini mendapatkan grasi setelah ada debat nasional mengenai bagaimana bisa selanjutnya menganggap kasus abortus dalam kategori pidana atau tidak.

Dari analisis komparatif tersebut di atas dan pengalaman praktek mengenai grasi di seluruh dunia, jelas untuk kita bahwa biasanya grasi itu diberikan untuk memperbaiki atau mengoreksi hukuman yang dianggap tidak adil. Seringkali juga karena berdasarkan pada rasa 'rendah hati' atau rasa kasihan atau untuk merespon pada tekanan internasional mengenai hak asasi manusia. Biasanya para tahanan tersebut mendapatkan grasi setelah menjalani hukuman dalam penjara dalam kurung waktu tertentu hanya untuk tindak pidana ringan. Walaupun ini tidak sesering mungkin terjadi, JSMP beranggapan bahwa, karena Timor Leste tidak ada sejarah/cerita atau pengalaman system hukum yang panjang, sebaiknya tidak boleh jauh dari praktek atau kebiasaan normal untuk menggunakan grasi tersebut dalam situasi eksepsional saja untuk memperbaiki atau mengoreksi kesalahan dari proses peradilan pidana. Praktek pemberian grasi atas tindak pidana berat dan tindak pidana internasional telah mencerminkan pelanggaran serius atas hukum internasional serta penyimpangan dari praktek yang baik yang diterapkan diberbagai yuridiksi di negara lainnya.

#### **4. Sejarah Grasi, Pengurangan Hukuman, Amnesti dan sejarahnya di Timor Leste**

Pemberian grasi, pengurangan hukuman dan amnesti adalah sangat kontroversial dan menimbulkan implikasi yang sangat signifikan pada sektor peradilan yang kuat di Timor Leste. Seperti yang telah dicatat, terdapat banyak kebingungan substansial mengenai wewenang untuk memberikan grasi, dan wewenang untuk memberikan amnesti. Sebuah pertanyaan mengenai keadaan yang sesuai dengan hukum (legalitas) kepada Presiden untuk memberikan grasi dan Parlemen memberikan amnesti. Pergunta dengan melihat pada realitas politik, sejarah, dan sosial di Timor Leste.

Untuk dapat mengerti perasaan atas topic ini dan untuk mengapresiasi kebutuhan atas suatu perundang-undangan dan cara lainnya untuk meregulasi wewenang pengimplementasian grasi presiden, maka akan lebih dibantu bila melihat secara singkat pada sejarah/cerita akan pemberian grasi dan amnesty di Timor Leste setelah kemerdekaan. Ini termasuk sejarah pembuatan rancangan perundang-undangan mengenai grasi dan amnesti dan juga sejarah/cerita actual mengenai wewenang Presiden dalam memberikan grasi.

##### *a. 2002 – 2003: Rancangan Undang-Undang mengenai Amnesti dan Grasi*

Pada awal Mei 2002, rancangan undang-undang mengenai amnesti dan grasi disiapkan oleh Presiden Republik, Kay Rala Xanana Gusmão. Rancangan undang-

undang tersebut memberikan imunitas atas tuntutan pidana pada tindak pidana yang terjadi pada masa lalu dengan spectrum yang luas dan mengurangi masa hukuman penjara, secara umum tindak pidana yang terjadi pada masa sebelum kemerdekaan. Ini dengan maksud untuk melangkah ke depan dengan memutuskan dan berdamai dengan kekerasan dan pelanggaran di Timor Leste yang terjadi pada masa lampau, dengan tujuan lainnya untuk memungkinkan semua orang melupakan masa lampau dan memberikan pengampunan antara satu dengan yang lainnya dengan penuh rendah hati dan keadilan.”<sup>2</sup>

Rancangan undang-undang ini diajukan pada majelis konstitusi atau Dewan *Konstitusi* (Parlaman Nasional terdahulu) dengan harapan bahwa undang-undang ini akan sesegera mungkin disahkan pada tanggal 20 Mei 2002 dan ini merupakan bagian dari peringatan kemerdekaan. Walaupun demikian, majelis menolak untuk mendiskusikan rancangan undang-undang tersebut dalam waktu yang telah ditetapkan dan mengembalikannya kembali untuk ditulis ulang. Rancangan undang-undang tersebut diajukan kembali pada Parlaman Nasional setelah dilakukan amandemen atas rancangan undang-undang tersebut. Setelah mendiskusikannya dalam jangka waktu yang pendek, majelis konstitusi menolak sekali lagi untuk dapat segera disahkan rancangan undang-undang tersebut.

b. 2004: Undang-Undang untuk kedua kalinya mengenai Amnesti dan Grasi

Undang-undang untuk kedua kalinya mengenai Amnesti dan Grasi ini diajukan kepada Parlaman Nasional pada awal tahun 2004. Rancangan undang-undang ini berbeda jauh dengan rancangan undang-undang yang diajukan pada awal tahun 2002. Ini dengan maksud untuk memberikan amnesti dan grasi untuk sekelompok orang atas jumlah kasus biasa, termasuk pidana ekonomi seperti penipuan dan penyogokkan. Tidak sama dengan rancangan undang-undang pada tahun 2002, undang-undang tersebut tidak secara khusus untuk memberikan amnesti atas kasus atau tindak pidana yang muncul pada masa perlawanan di Timor Leste. Hanya saja ada dampak atas tindak pidana yang terjadi selama periode tersebut dengan memberikan grasi untuk dapat mengurangi masa hukuman penjara dan ada kemungkinan untuk memberikan pembebasan bagi mereka yang telah mendapatkan tuntutan dan hukuman dari Panel Khusus untuk Kejahatan Berat karena melakukan tindak pidana berat pada tahun 1999.

Pada tanggal 5 April 2004, Parlaman Nasional melakukan pemilihan secara umum untuk mensahkan rancangan undang-undang amnesti dan grasi. Namun demikian, dengan alasan tertentu yang belum jelas bagi JSMP, rancangan undang-undang tersebut tidak disahkan dalam pemilihan sesi spesialitas.<sup>3</sup>

c. 2006: undang-undang yang ketiga kalinya mengenai Amnesti dan Grasi

Pada tahun 2006, pemerintah yang mana dipimpin oleh Fretilin menulis sebuah undang-undang guna memunculkan suatu proses untuk amnesti secara umum. Presiden Republik, Xanana Gusmão melakukan *veto* atas undang-undang tersebut dan memberikan pada Pengadilan Tinggi guna melakukan revisi konstitusional.

<sup>2</sup> Pembukaan Rancangan Undang-Undang Amnesti dan Grasi (Terjemahan tidak resmi kedalam bahasa Inggris).

<sup>3</sup> Dalam Sistem Parlaman Timor Leste, para anggota parlemen duduk di plenari pemungutan suara pertama, “ dalam tingkat plenari umum, sehubungan dengan materi umum dari undang-undang tertentu. Setelah disahkan di tingkat plenari umum, kemudian baru akan memeriksa pasal per pasal yang mereka menyebutnya plenari spesialitas (sesi khusus).”

Pengadilan menemukan bahwa rancangan undang-undang tersebut tidak sejalan dengan konstitusi karena melanggar prinsip bahwa amnesty itu adalah merupakan wewenang dari Parlemen Nasional, sedangkan grasi adalah merupakan wewenang Presiden setelah melalui suatu proses judicial.

*d. 2007: undang-undang untuk keempat kalinya mengenai Amnesti dan Grasi*

Pada tahun 2007, pemerintah menulis sebuah undang-undang mengenai “Kebenaran dan Klemensi atas sebagian Tindak Pidana dan membuat kesalahan ringan” yang mana dengan tujuan untuk memberikan amnesty pada tindak pidana yang dilakukan pada tahun 1999 sampai pada akhir krisis 2006. Pada tanggal 4 Juni, Parlemen Nasional mensahkan rancangan undang-undang tersebut dan mengajukannya pada Presiden Republik Dr Jose Manuel Ramos Horta guna bisa mensahkannya dan melakukan promulgasi.

Setelah pertemuan antara Presiden Republik dan Penasehatnya dengan JSMP, dan JSMP menyampaikan semua keprihatinannya mengenai rancangan undang-undang tersebut, Presiden memberikan undang-undang tersebut ke Pengadilan Tinggi guna memberikan pandangan mengenai konstitusionalitas dari undang-undang tersebut. Presiden mengatakan bahwa undang-undang tersebut tidak sejalan dengan Konstitusi. Setelah mendapatkan pandangan tersebut, Presiden melakukan veto atas undang-undang tersebut dan karena itu rancangan undang-undang tersebut tidak diumumkan.

*e. 2008 hingga Sekarang: Pemberian Grasi oleh Presiden*

Pada bulan Mei 2008, Presiden memberikan grasi atau pengurangan hukuman bagi para terpidana sebanyak 94 orang sebagai suatu bagian dari peringatan Restorasi Kemerdekaan pada tanggal 20 Mei. Para terpidana tersebut yang mendapatkan hukuman dibawah lima tahun penjara dan telah menjalankan masa tahanan selama ¼ kalau layak maka akan dikurangi sebagian. Grasi yang kontroversial tersebut, meliputi pengurangan masa tahanan bagi Rogerio Tiago Lobato, sebagai pelaku utama dalam krisis tahun 2006 untuk menjalankan masa hukuman selama tujuh tahun lebih di penjara. Grasi ini juga diberikan pada Johnny Marques yang terbukti membunuh suster dan beberapa orang lainnya dan juga melakukan kekerasan seksual pada periode setelah referendum pada tahun 1999.

Tindakan Presiden ini sangat kontroversial karena Presiden memilih untuk mengabaikan rekomendasi dari Menteri Kehakimann Lucia Lobato, yang meminta kepada Presiden untuk tidak memberikan grasi bagi Rogerio Lobato. Pemerintah, melalui Kementerian Kehakiman memberikan opsi konservatif untuk grasi, mengajukan pada kantor Presiden dengan daftar kurang lebih 100 orang terpidana dengan usulan untuk mengurangi sebagian hukuman berdasarkan pertimbangan kelayakan. Presiden tidak menerima rekomendasi tersebut. Pada tanggal 1 Juli 2008, Presiden Jose Ramos Horta mengumumkan rencana legislasi mengenai proses rekonsiliasi yang ambisius yang meliputi insiden dari krsis 2006. Rencana legislasi ini ditulis oleh kantor kepresidenan, membuat suatu peraturan untuk menjauhkan para terdakwa atau mereka yang telah mendapatkan hukuman atas peranan mereka dalam krisis bisa mendapatkan grasi dari tanggungjawab pidana. Presiden menyampaikan permohonan pada parlemen untuk menulis undang-undang mengenai klemensi. Akan tetapi pihak Parlemen Nasional sampai sekarang belum menulisnya.

Pada bulan Maret 2010 dan selanjutnya dipertegas kembali pada awal bulan Agustus 2010, Presiden mengumumkan kepada publik bahwa dia akan memberikan grasi

pada Gastão Salsinha dan para terdakwa/terpidana lainnya yang telah terbukti bersalah karena melakukan penyerangan terhadap Presiden di kediamannya dan juga terhadap Perdana Menteri pada bulan Februari 2008. Pernyataan tersebut dibuat segera setelah pengadilan menjatuhkan hukuman kepada Salsinha dan para anggotanya setelah menjalani persidangan yang panjang. Pengadilan menjatuhkan hukuman pada kelompok yang melakukan penyerangan di kediaman Presiden Republik di Metiaut, Susar mendapatkan hukuman penjara selama 16 tahun di penjara. Sedangkan penyerangan terhadap dan pengepungan terhadap konvoi Perdana Menteri, Salsinha mendapatkan hukuman penjara selama 10 tahun 8 bulan penjara karena memimpin kelompok bersenjata secara illegal. Sementara anggota lainnya mendapatkan hukuman penjara selama 9 tahun 6 bulan penjara.

Pada tanggal 20 Mei 2010, bertepatan dengan perayaan Restorasi Kemerdekaan, tidak seperti biasanya, Presiden tidak memberikan grasi kepada para tahanan. Kementerian Kehakiman telah memberikan konfirmasi kepada JSMP bahwa pihak pemerintah telah mengajukan permohonan kurang lebih untuk sekitar 100 orang untuk mendapatkan grasi dari Presiden pada tanggal 20 Mei 2010 tersebut. Walaupun demikian, atas alasan yang tidak jelas bagi JSMP, Presiden tidak mengikuti rekomendasi yang telah diajukan oleh pihak Kementerian Kehakiman. JSMP menduga bahwa kemungkinan Presiden tidak memberikan grasi karena dari daftar para terdakwa tersebut tidak termasuk Gastão Salsinha dan kelompoknya.

Pada tanggal 20 bulan Agustus 2010, melalui Dekrit Presiden No 31/2010 yang dipublikasikan dalam "*Lembaran Negara*" para 26 terdakwa yang dituntut berhubugan dengan penyerangan dan percobaan pembunuhan pada tahun 2008 menerima grasi. Grasi tersebut diberikan kepada mereka yang mendapat hukuman antara 4 tahun 7 bulan sampai pada 11 tahun 10 bulan penjara; semuanya dengan dasar "berkelakuan baik dan alasan kemanusiaan" tidak ada alasan lain secara terperinci mengenai para individu tersebut di atas. Seperti telah digarisbawahi dalam Siara Pers JSMP pada tanggal 25 Agustus kepada 26 orang terpidana tersebut, meninggalkan beberapa keprihatinan. Keprihatinan tersebut antara lain termasuk:

- Tidak ada pertimbangan kepentingan kemamfaatan dan kelayakan dari setiap kasus dan praktek semacam ini dapat menimbulkan kecenderungan yang diskriminatif atau perlakuan khusus yang tidak terjustifikasi;
- Sebagian dari mereka menerima hukuman untuk beberapa tahun, dan karena itu secara signifikan mengurangi rasa hormat atas ketentuan hukuman dari institusi judicial;
- Kelemahan ada dalam aspek keadaan pengecualian atas alasan pemberian grasi, oleh karena itu direkomendasikan untuk hukuman tersebut ditinjau kembali lewat jalan system peradilan pidana.

Bersama dengan beberapa faktor tersebut di atas, ada indikasi bahwa kecenderungan pemberian grasi membawa dampak negatif yang bersifat substansial bagi rasa hormat dari masyarakat atas institusi judicial, negara hukum, dan persamaan di depan hukum di Timor Leste.

Kita dapat melihat bahwa Presiden Republik aktual yang telah memberikan grasi dan pengurangan hukuman untuk jumlah terpidana sangat signifikan di Timor Leste, termasuk para pelaku tindak pidana berat (serius) yang mana terjadi pada periode

setelah referendum dan selama krisis tahun 2006. Presiden telah memberikan grasi atas dasar karakteristik dari hukuman yang diberikan pada sebagian terpidana tidak berdasarkan pada kondisi individual dari setiap terdakwa tersebut. Presiden menggunakan wewenangnya tersebut juga mengundang kontroversi karena menjalankan wewenangnya tidak berdasarkan pada rekomendasi yang telah diajukan oleh pihak pemerintah karena termasuk dalam tindak pidana ‘tingkat tinggi’ (*‘high profile’*) yang mana telah mendapatkan hukuman.

JSMP sangat menghargai filosofi dan keyakinan pribadi Presiden untuk ‘menutup lembaran’ atas kejahatan masa lampau, dengan harapan untuk membangun masa depan Timor Leste yang lebih stabil dan bertahan dan yang penuh dengan kedamaian dan ketenangan. Akan tetapi, menggunakan grasi secara terus menerus untuk tindak pidana berat justru tidak akan sampai pada tujuan tersebut, paling tidak untuk tiga alasan. Pertama, grasi dalam jumlah yang besar akan menimbulkan kesan bahwa terdakwa atau terpidana akan menghindari dari tanggungjawab mereka sebagai praktek yang normal, walaupun tindak pidana tersebut termasuk dalam kategori tindak pidana berat. Ini berarti bahwa hukuman ke penjara tidak boleh ditangani sebagai suatu tindakan pencegahan atas tindak pidana seperti apa yang dimengerti, sehingga rasa hormat dari masyarakat atas hukum dan perintah secara umum masih diminimalisir. Kedua, pengampunan atau grasi untuk masyarakat sebagai suatu aspek yang sangat penting yang mana masih berada dalam tahap rekonstruksi, tetapi kalau seandainya itu semua datang dari nilai dari suatu tanggungjawab pidana individual, pada akhirnya akan merugikan fungsi dari system judicial tersebut, serta akan menjadi lebih mudah bagi para korban untuk mengampuni secara individu atas tindak pidana yang telah dilakukan terhadap mereka. Pada akhirnya sama seperti yang telah ditunjukkan di beberapa negara lainnya (misalnya Angola, Kenya, Argentina dan Peru), pengampunan atau grasi yang mengorbankan prinsip keadilan tidak menjamin adanya kedamaian pada masa depan akan tetapi malah sebaliknya, menimbulkan kondisi yang memberi tempat pada kekerasan di masa yang akan datang.

##### **5. Tantangan Konstitusional atas kewenangan Presiden mengenai Grasi**

Hingga saat ini belum ada sebuah pedoman legislatif yang mengatur mengenai kewenangan Presiden untuk memberikan grasi dan seperti akan dijelaskan dalam bagian di bawah ini, belum jelas bahwa bisa membuat batasan legislatif menurut konstitusi. Walaupun demikian, bukan berarti bahwa wewenang untuk memberikan grasi belum dibatasi dalam beberapa aspek. Misalnya, dalam pasal 85 (i) terdapat sebuah kondisi bahwa grasi atau pengampunan hanya bisa diberikan setelah melakukan konsultasi dengan pemerintah. Pelaksanaan wewenang Presiden ini juga harus konsisten dengan ketentuan lainnya dalam konstitusi seperti ketentuan yang berhubungan dengan Negara hukum, prinsip pemisahan kekuasaan, dan prinsip persamaan di depan hukum.

###### **a. Pasal 6 6(b) dan Negara Hukum**

Menurut pasal 6 (b) Konstitusi menentukan bahwa salah satu tujuan fundamental dari Negara adalah “*menjamin dan melestarikan hak-hak warga Negara dan kebebasan dan menghormati prinsip-prinsip Negara demokratis berdasarkan Negara hukum*”.

Ini tidaklah sulit untuk membangun sebuah argumentasi bahwa menggunakan wewenang presiden yang secara eksekutif (berlebihan) untuk memberikan grasi dan

pengurangan hukuman hanya lebih tepat untuk menghancurkan Negara hukum. Namun hal ini secara jelas para pembuat konstitusi telah membayangkan bahwa Presiden akan memiliki kekuasaan mengenai grasi dan pengurangan hukuman. Dalam beberapa konteks, pemberian grasi oleh Presiden semuanya merupakan pengecualian dari penerapan hukum dan Negara hukum. Dengan demikian, pertanyaan yang muncul adalah hubungan antara kewenangan mengenai grasi menurut pasal 85 (i) dan persyaratan-persyaratan berdasarkan sebuah Negara hukum sebagaimana dalam pasal 6 (b).

JSMP percaya bahwa kewenangan untuk memberikan grasi oleh Presiden dibatasi menurut persyaratan bahwa Presiden menghormati Negara hukum. Pasal 85 (i) dan pasal 6 (b) harus dibaca bersama-sama. Agar konsisten dengan pasal 6 (b), kewenangan untuk memberikan grasi dan pengurangan hukuman harus dijalankan atas kasus perkasus kemudian harus dilakukan dengan pertimbangan secara hati-hati atas keadaan dari masing-masing terdakwa/terpidana dan tindakan mereka. Grasi hanya bisa terjadi dalam keadaan ketika terjadi kesalahan dalam proses yudisial yang perlu diperbaiki atau terdapat hasil yang jelas bahwa proses tersebut tidaklah adil. Pembeneran dengan alasan yang sangat hati-hati yang disediakan kepada penerima grasi yang diberikan. Dengan jalan ini grasi akan ditandai secara terbatas dan secara jelas akan Negara hukum yang dapat dipertanggungjawabkan melalui keadaan-keadaan spesifik dari setiap kasus sehingga dalam penerapannya tidak bertentangan dengan komitmen untuk mempromosikan Negara hukum. Walaupun demikian, memberikan grasi dalam jumlah yang besar tanpa alasan atau penilaian individual dari masing-masing sifat dari pelaksanaan untuk menunjukkan bahwa prinsip hukum dalam konteks tertentu, dan dalam waktu tertentu bisa diketahui, dan dapat diprediksi.

Dalam pasal 85(i) sendiri menunjukkan sinyal seperti pertimbangan individual atas proses ini bahwa harus berkonsultasi dengan Pemerintah sebelum memberikan grasi. Ini bukan berarti secara efektif bisa berkonsultasi dengan Pemerintah menurut semua tingkat/kelas dari para terpidana. Faktor-faktor ini menunjukkan bahwa kewenangan untuk memberikan grasi tidak bisa dilaksanakan dalam cara yang sembarangan atau tidak teratur dan tidak memadai.

*b. Pasal 69 dan Pasal 118 (1):Prinsip mengenai Pemisahan Kekuasaan*

Pasal 69 Konstitusi menentukan bahwa “para badan berdaulat” mempunyai hubungan antara satu dengan yang lainnya dan ketika menjalankan fungsi-fungsinya harus menghormati prinsip pemisahan dan interdependensi kekuasaan sebagaimana ditentukan dalam Konstitusi”.

Pasal 118 Konstitusi mengatur fungsi pengadilan di Timor Leste, yang menentukan bahwa:

- 1) Pengadilan sebagai badan berdaulat dengan kompetensi untuk mengatur administrasi pengadilan atas nama rakyat.
- 2) Ketika menjalankan fungsinya, pengadilan harus bekerja-sama dengan otoritas lainnya.
- 3) Putusan yang dikeluarkan oleh pengadilan harus dijalankan dan mempunyai kekuasaan lebih tinggi dari keputusan otoritas lainnya.

Salah satu mandat penting dari pengadilan adalah untuk mengeluarkan hukuman atas para pelaku kejahatan. Terdapat berbagai macam pertimbangan yang berat oleh hakim terhadap kebijakan atas putusan mengenai hukuman yang mereka lakukan. Sebagaimana akan dibahas di bawah ini, KUHP dan KUHAP memberikan pedoman yang jelas mengenai hukuman dan kapasitas untuk melakukan pertimbangan atas berbagai macam faktor sebelum pada tingkat hukuman yang tepat bagi setiap kasus. Dengan demikian, jelas bahwa Presiden memiliki kekuasaan untuk memberikan grasi dan pengurangan hukuman. Pada tahap ini memungkinkan untuk mengintervensi apa yang menjadi tanggungjawab pengadilan, namun mengacaukan no menggunakan kekuasaan secara eksekutif untuk grasi berpotensi untuk melanggar prinsip pemisahan kekuasaan dan mengintervensi fungsi penting dari pengadilan. Menurut JSMP, menjalankan kekuasaan atas grasi yang terlalu luas, kadang kala bisa mengantarkan kita kepada situasi yang menunjukkan fakta bahwa Presiden mengambil-alih tanggung jawab pengadilan, yang pada akhirnya melanggar ajaran mengenai pemisahan kekuasaan.

c. Pasal 16: Persamaan di depan hukum

Pasal 16 Konstitusi menentukan bahwa:

- 1) Setiap warga Negara memiliki kesamaan di depan hukum, menjalankan hak dan kewajiban yang sama.
- 2) Dilarang untuk melakukan diskriminasi terhadap orang lain karena alasan warna kulit, rasa status sosial, jenis kelamin, etnik, bahasa, kedudukan sosial atau ekonomi, pandangan politik ideologi, agama, pendidikan dan kondisi fisik dan mental.

Agar mengikuti ketentuan konstitusional ini, Presiden, dalam menjalankan kewenangan untuk memberikan grasi atau pengampunan, harus bertindak dengan cara yang tidak diskriminatif. Ini berarti bahwa Presiden tidak bisa memberikan grasi kepada beberapa individu berdasarkan keyakinan politik tertentu ketika mereka melakukan kejahatan atau keyakinan politik yang mereka yakini ketika mereka melakukan kejahatan. Misalnya, memberikan grasi kepada orang tertentu dengan alasan mereka melakukan kejahatan ketika terlibat dalam kegiatan perlawanan bisa berarti diskriminasi yang bertentangan dengan pasal 16 ketika orang lain melakukan kejahatan yang sama namun karena menjadi bagian dari anggota kelompok milisi tidak mendapatkan grasi.

Sejalan dengan ini, memberikan grasi kepada individu tertentu karena mereka bersedia membayar kompensasi secara substansial juga adalah diskriminasi berdasarkan status ekonomi, ketika pihak lain yang terlibat kejahatan yang sama namun mempunyai kemampuan kecil untuk membayar kompensasi tidak mendapatkan grasi.<sup>4</sup>

d. Tantangan Konstitusional atas Penerapan-Hak untuk Mengajukan Petisi

Menurut pandangan JSMP, kewenangan untuk memberikan grasi diatur dalam pasal 85(i) Konstitusi, walaupun Presiden memiliki kewenangan eksklusif, kewenangan

---

<sup>4</sup> Ini bermasalah dengan rancangan mengenai Undang-Undang Amnesti 2004, yang menentukan bahwa untuk mendapatkan amnesti harus membayar kompensasi. Untuk mendapatkan informasi lebih jelas silahkan membaca publikasi JSMP "*laporan mengenai Undang-Undang Amnesti dan Grasi' 2004*" yang bisa diakses melalui: [www.jsmp.miniweb.org](http://www.jsmp.miniweb.org).

ini dibatasi oleh persyaratan internal mengenai berkonsultasi dengan Pemerintah dan persyaratan dari ketentuan lain dalam konstitusi yang telah dibahas di atas.

Ini berarti bahwa Presiden hanya memiliki kewenangan eksklusif untuk memberikan grasi ketika Presiden telah melakukan konsultasi yang nyata dengan Pemerintah dan apabila Presiden tidak bertindak demikian akan bertentangan dengan kewajiban Presiden untuk menghormati Negara Hukum, Pemisahan Kekuasaan, dan Persamaan di Depan Hukum. Pertanyaan yang muncul kemudian adalah bagaimana memaksa untuk tunduk kepada batasan konstitusional yang berdampak kepada kewenangan Presiden, atau apa yang akan dilakukan apabila Presiden bertindak di luar batas kewenangannya.

Pasal 124 Konstitusi menyediakan kewenangan untuk mengambil keputusan atas pertanyaan yang berdimensi konstitusional kepada Pengadilan setingkat Mahkamah Agung'. Hal ini berarti bahwa ketika sebuah kasus memunculkan pertanyaan bagaimana melakukan interpretasi/penafsiran mengenai konstitusi, dalam konstitusi sendiri menentukan bahwa pertanyaan atau persoalan semacam ini harus mendapatkan putusan atau jawaban dari Mahkamah Agung. Selain itu, konstitusi juga mengakui bahwa bukan semua institusi yudisial di Timor Leste didirikan semuanya dalam waktu yang bersamaan. Dengan dasar alasan ini, konstitusi menyertakan mekanisme transisional, sebagaimana dalam pasal 164 (2) yang menentukan bahwa:

*Hingga pada saat Pengadilan Mahkamah Agung didirikan dan menjalankan fungsinya, Institusi Yudisial tertinggi dalam organisasi yudisial yang ada di Timor Leste yang akan menjalankan kewenangan yang diberikan oleh Konstitusi kepada pengadilan tersebut.*

Implikasi dari klausula ini adalah bahwa sampai saat di mana Mahkamah Agung belum didirikan, semua persoalan mengenai hukum konstitusional harus mendapatkan keputusan atau jawaban dari pengadilan tertinggi yang tersedia di Timor Leste, yang saat ini adalah Pengadilan Tinggi. Oleh karena itu, Pengadilan Tinggi mempunyai yurisdiksi untuk memutuskan mengenai batas-batas yang diterapkan kepada kewenangan untuk memberikan grasi oleh Presiden dan keadaan ketika kewenangan untuk memberikan grasi mendapat batasan dari ketentuan lain dalam konstitusi atau hukum internasional.

JSMP percaya bahwa ketika Presiden memberikan grasi melampaui batasan kekuasaannya, misalnya ketika tidak ada konsultasi yang memadai atau bertentangan dengan prinsip pemisahan kekuasaan, tindakan tersebut harus ada kapasitas untuk diperkarakan di Pengadilan Tinggi. Jika tidak mengikuti ketentuan-ketentuan dalam konstitusi dan tidak bisa dipaksa untuk tunduk kepada ketentuan tersebut, maka ini tidak ada arti atau dampaknya apapun. Mekanisme untuk memaksa para badan berdaulat tunduk kepada konstitusi, diatur dalam pasal 48 Konstitusi yang mengatur mengenai Hak untuk mengajukan Petisi, yang menentukan bahwa:

*Setiap warga Negara memiliki hak untuk mengajukan petisi, pengaduan, atau klaim, baik secara sendiri-sendiri atau secara kelompok kepada para badan berdaulat atau otoritas lainnya untuk membela hak-hak mereka, Konstitusi, Undang-undang atau kepentingan umum.*

JSMP dan LSM nasional lainnya, di masa lalu, mengajukan petisi kepada Pengadilan Tinggi menurut semangat dari Pasal 48 dimaksud. Sebagai contoh, pada tahun 2009,

JSMP mengajukan sebuah petisi mengenai legalitas keputusan Pemerintahan AMP untuk membebaskan terdakwa Maternus Bere dalam tuntutan kejahatan perang. Walaupun demikian, Pengadilan Tinggi menolak petisi JSMP, karena menurut Pengadilan Tinggi yang juga memegang peranan sebagai Mahkamah Agung, berkesimpulan bahwa petisi yang diajukan JSMP tidak memiliki dasar legitimasi karena alasan sifat dari hak petisi dalam Pasal 48 itu sendiri.

Dalam putusan tanggga Pengadilan Tinggi atas petisi JSMP, Pengadilan Tinggi kembali mengingatkan putusannya dalam petisi sebelumnya yang diajukan oleh kelompok masyarakat sipil dengan nomor perkara 2/2008/TR, bahwa, *“ketika undang-undang berbicara mengenai badan-badan berdaulat, ini bukan berarti hak untuk petisi bisa digunakan untuk disampaikan kepada semua institusi pengadilan, sebagai salah satu dari badan berdaulat dari Negara, sebagaimana ditunjuk dalam pasal 118 (1) Konstitusi RDTL.*

Putusan ini merefleksikan orientasi ajaran dari Profesor Gomes Canotilho da Profesor Vital Moreira dari Portugal mengenai perihal hak untuk mengajukan petisi dalam praktik ketatanegaraan Portugis.<sup>5</sup> Menurut Profesor, Canotilho dan Moreira bahwa, “hak untuk petisi merupakan sebuah hak politik, dan sebagai sebuah instrument untuk mendorong partisipasi warga negara dalam kehidupan politik”.

Dalam putusan ini juga mengutip, penjelasan dari seorang professor lainnya, Marcelo de Sousa, dalam halaman 155 Konstitusi Portugal, menerangkan bahwa bisa ada kemungkinan untuk mengajukan petisi ke pengadilan, namun beliau sendiri melanjutkan bahwa kemungkinan ini hanya sebagian, yang juga tidak disebutkan secara khusus.

Selain itu, Pengadilan Tinggi juga dengan argumentasi yang tidak jelas untuk mempersoalkan mengenai masalah prosedural menurut pasal 355 (1) huruf (b) dari Hukum Acara Perdata, yang menentukan mengenai *“inkompetensu pengadilan”*.

Dalam konteks ini, JSMP berpandangan bahwa Pengadilan Tinggi melakukan interpretasi hukum yang keliru atau salah alamat. Karena JSMP bukan mengajukan petisi dalam bentuk proses untuk kasus biasa dalam kerangka proses hukum sipil biasa, melainkan petisi atau gugatan dalam bentuk kerangka hukum konstitusional yang menjadi kewenangan pengadilan tinggi apabila pengadilan mahkamah belum terbentuk.

JSMP percaya bahwa pengadilan tinggi perlu klarifikasi mengenai batasan yang diterapkan bagi hak untuk mengajukan petisi dan juga kewenangan presiden untuk memberikan grasi. Hal ini diperlukan untuk menjamin bahwa masyarakat Timor Leste bisa ‘memperkuat’ perlindungan yang diperoleh dari konsititusi, dan terutama untuk menjamin bahwa grasi/pengampunan tidak bisa diberikan diluar kewenangan yang ditentukan dalam konstitusi.

## **6. Ketentuan mengenai hukuman dalam hukum pidana nasional**

Penting agar dilakukan perbedaan yang jelas antara ketentuan-ketentuan mengenai hukuman yang ada dalam hukum pidana nasional dan kewenangan konstitusional untuk memberikan grasi. Hukum pidana nasional sebagai sebuah mekanisme utama

---

<sup>5</sup> Halaman 7-8 dari puitusan Pengadilan Tinggi, pada tanggal 17 November 2009.

untuk menjawab pertanyaan mengenai hukuman dalam sistem yudisial. Kewenangan Presiden mengenai grasi merupakan pengecualian atas semua proses ini dan terjadi diluar sistem hukum dan prosedur normal. Memberikan grasi kepada para pelaku kriminal akan mempengaruhi persepsi dan berfungsinya sistem peradilan pidana; oleh karena itu, idealnya harus terjadi dalam situasi yang tertentu saja.

Timor Leste sedang dalam proses pengembangan kerangka hukum pidana nasionalnya melalui diundangkannya Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) pada tahun 2005 dan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) pada tahun 2009. Kedua undang-undang ini memberikan pedoman mengenai hukuman, sistem peralihan hukuman dan rehabilitasi yang bisa digunakan dengan baik untuk mengurangi kebutuhan untuk memberikan grasi dan meningkatkan efisiensi proses permohonan dari para terpidana untuk pembebasan lebih awal (*early release*). Jika Presiden mengurangi jumlah pemberian grasi berarti Presiden meminimalisir jumlah pengecualian sebagai sebuah Negara hukum dan memperkuat penghormatan terhadap sistem yudisial.

Dalam sebuah seminar JSMP mengenai grasi/pengampunan pada bulan Juni 2010, Ibu Fernanda Borges, Ketua Komisi A Parlemen Nasional, merekomendasikan bahwa 'pengurangan hukuman' hanya bisa terjadi apabila yang bersangkutan telah menjalankan 50 persen dari masa hukuman yang ada. Menurut JSMP bahwa walaupun rekomendasi ini datang dari kualitas pribadinya, namun ini akan menjadi lebih efisien dan kondusif untuk keadilan untuk menggunakan ketentuan-ketentuan yang relevan yang ada dalam hukum pidana. Pasal 65 (2) KUHOP menentukan bahwa pengadilan bisa membebaskan terpidana dengan pembebasan bersyarat 'apabila para terpidana ini telah menjalankan 50 persen dari masa hukumannya'. Pengadilan bisa mengambil keputusan mengenai hal ini dalam waktu yang bersamaan setelah melakukan penilaian atas data atau semua fakta-fakta yang ada hubungan dengan tindak pidana dan pelakunya. Terdapat keuntungan lain mengenai penggunaan periode 'pembebasan bersyarat', dari pada menggunakan grasi melalui kewenangan Presiden untuk mengurangi hukuman kepada para terpidana yang menunjukkan atau berperilaku baik. Misalnya, alasan putusan dari pengadilan atas peralihan tahanan dapat diakses oleh publik dan memberikan kesempatan untuk adanya upaya hukum banding. Juga terdapat jumlah hakim lebih banyak jika dibanding grasi yang diberikan hanya oleh Presiden. Ini berarti bahwa proses di pengadilan menggunakan sumberdaya manusia secara efisien ketika mempertimbangkan jumlah terpidana yang berpeluang untuk memperoleh pembebasan bersyarat.

Selain itu, dalam ketentuan KUHP yang mengatur mengenai faktor-faktor pemberatan umum (pasal 52) mitigasi (pasal 55) dan mengenai artikulasi hukuman maksimum dan proses 'peralihan hukuman'(pasal 67-82) yang menjamin bahwa proses untuk memberikan hukuman harus mempertimbangkan semua informasi yang relevan ketika menentukan masa waktu dalam penjara.

JSMP percaya bahwa dalam konteks ini, ketika sudah tersedia berbagai macam ketentuan yang mengatur bagaimana untuk menentukan hukuman yang lebih tepat, pengadilan sebagai tempat yang tepat untuk menentukan kapan dan pertimbangan pembenaran yang lebih terbuka mengenai hukuman. Apalagi, jika ketentuan-ketentuan tersebut digunakan secara baik dalam sistem peradilan pidana, akan ada

anggapan atau pemikiran bahwa tidak perlu dilakukan pengurangan hukuman atau grasi dari Presiden dan perlu banyak bukti yang kuat untuk membenarkan alasan perubahan atas hukuman yang ditentukan oleh pengadilan.

## **7. Hukum Internasional lain yang relevan**

Dalam pasal 9 Konstitusi Timor Leste menentukan bahwa “ sistem hukum Timor Leste mengadopsi prinsip-prinsip umum mengenai prinsip hukum kebiasaan-kebiasaan internasional.” Selanjutnya juga menentukan bahwa “peraturan-peraturan yang ditentukan dalam konvensi-konvensi internasional, seperti traktat dan perjanjian-perjanjian harus diterapkan dan sistem hukum Timor Leste setelah disahkan, dan diratifikasi, oleh masing-masing badan yang berkompeten dan diumumkan dalam lembaran Negara (*jurnal da republika*)”.

Terdapat prinsip hukum dan beberapa ketentuan hukum internasional yang terkait dengan ketentuan mengenai menjalankan kewenangan Presiden mengenai grasi. JSMP percaya bahwa prinsip-prinsip ini membatasi ruanglingkup kewenangan Presiden untuk memberikan grasi dan untuk tunduk kepada ketentuan konstitusi, Presiden harus mematuhi prinsip hukum internasional ketika memberikan grasi/pengampunan. Sebuah rancangan undang-undang mengenai kewenangan Presiden atas grasi harus konsisten dengan kewajiban internasional Timor Leste dan harus secara jelas mengatur bahwa tidak boleh merekomendasikan untuk mendapatkan grasi apabila hal itu bertentangan dengan hukum internasional.

### **a. Hukum Kebiasaan Internasional atau kewajiban menurut prinsip ‘*jus cogens*’**

Dewasa ini terdapat bermacam-macam pandangan/interpretasi yang lebih terbuka bahwa setiap Negara, terlepas dari kewajiban mereka menurut hukum internasional, mempunyai kewajiban untuk melakukan penyelidikan dan mendakwa atau melakukan extradisi mereka yang diduga terlibat dalam setiap kejahatan melawan kemanusiaan yang ada atau berkeliaran dalam teritori Negara tersebut. Kewajiban ini muncul karena larangan atas kejahatan terhadap kemanusiaan sebagai bagian dari prinsip “*jus cogen*” (yang sebagai sebuah norma internasional yang tidak bisa dirubah atau dihapuskan melalui sebuah traktat). Semua negara memiliki kewajiban menurut prinsip ini untuk melarang setiap bentuk kejahatan terhadap kemanusiaan (yang artinya bahwa mereka memiliki kewajiban untuk melarang kejahatan terhadap kemanusiaan terlepas dari traktat apa yang mereka sudah ditandatangani atau belum ditandatangani, namun kewajiban ini lahir/muncul karena kewajiban fundamental yang dimiliki oleh semua Negara di dunia, sebagai komunitas internasional untuk menegakan keadilan). Prinsip ini menekankan bahwa Negara-negara di dunia, mempunyai kewajiban untuk mendakwa kejahatan terhadap kemanusiaan yang ditentukan dalam pembukaan ‘Stutata Roma’ yang juga Timor Leste sebagai Negara telah menandatangani, dan beberapa resolusi dari Dewan Keamanan PBB. Belakangan ini hukum internasional berevolusi untuk memperluas prinsip ini, sehingga amnesti atau ketentuan lain yang identik dengan ini dianggap tidak berlaku jika mereka mencoba untuk menghindari dari prosecution atas kejahatan berat karena ketentuan seperti ini bertentangan dengan kewajiban Negara untuk melawan impunitas atas kejahatan berat terhadap kemanusiaan. Memungkinkan para pelaku yang terlibat dalam kejahatan paling berat (kejahatan terhadap kemanusiaan,

kejahatan perang, dan pelanggaran HAM) untuk tidak mendapatkan hukuman, paling sering dianggap didapat diterima, walaupun, barangkali dalam konteks Negara paska konflik keadilan merupakan salah satu tujuan dari beberapa tujuan yang lain.

Beberapa pengadilan internasional, termasuk Pengadilan Spesial di Sierra Leone, dan Pengadilan Inter-Amerika mengenai Hak Asasi Manusia (HAM), secara khusus mengambil sikap untuk menolak amnesty untuk kejahatan berskala internasional dengan alasan bahwa tidak sejalan dengan hukum internasional. Argumentasi ini menjadi lebih kuat ketika berbicara mengenai grasi untuk kejahatan setingkat ini, yang terjadi setelah pengadilan telah membuktikan kejahatan mereka dan menghukum para pelakunya.

Mengacu kepada konsep ini, JSMP percaya bahwa memberikan grasi secara tidak teratur kepada para pelaku kejahatan terhadap kemanusiaan adalah bertentangan dengan norma hukum kebiasaan dan oleh karena itu dianggap sebagai pelanggaran terhadap hukum internasional dan tidak bisa dipahami sebagai bagian dari kewenangan konstitusional mengenai grasi menurut pasal 85 (i) Konstitusi.

b. Konvensi Internasional mengenai Hak Sipil dan Politik

Dalam pasal 2(3) dari Konvensi Internasional mengenai Hak Sipil dan Politik (ICCPR) mengatur bahwa :

Negara peserta dari Konvensi ini mempromosikan :

- a) Untuk menjamin bahwa setiap orang memiliki hak atau kebebasan sebagaimana tercantum dalam Konvensi ini, dilanggar maka harus diberikan pemulihan yang efektif, meskipun pelanggaran tersebut dilakukan oleh orang yang bertindak dengan kapasitas resmi;
- b) Untuk menjamin bahwa setiap orang yang meminta atau menuntut pemulihah kembali harus ditentukan melalui institusi yudisial yang berkompeten, otoritas administratif atau perundang-undangan atau melalui otoritas lain yang berkompeten yang menyediakan sistem hukum Negara, dan untuk menciptakan kemungkinan akan pemulihan yudisial;
- c) Untuk menjamin bahwa otoritas yang berkompeten harus memperkuat hak pemulihan yang telah dijamin.

Pasal ini memberikan tanggungjawab kepada Negara penandatanganan Konvensi ini untuk mencegah perbuatan yang berlawanan dengan hak-hak yang diatur dalam Konvensi ini dan, ketika kekerasan telah terjadi, baik itu dilakukan oleh pemerintah atau tidak, untuk menginvestigasi, menyidangkan dan *menghukum* mereka yang bertanggungjawab.<sup>6</sup> Bentuk dari hak ini ada yang secara tegas dilindungi oleh ICCPR seperti hak atas hidup, hak untuk bebas dari penyiksaan dan perlakuan buruk, tidak manusiawi atau perlakuan dan penahanan kejam; hak untuk bebas dari budak; hak atas kebebasan dan keamanan pribadi; hak untuk bebas bergerak, hak atas kebebasan menyampaikan pendapat, keyakinan dan agama.

---

<sup>6</sup> Informasi hukum mengenai ketidaksesuaian Dekrit No. 2191/1978 dengan hukum internasional (dokumen tersebut diterbitkan bersama dengan Amnesty internasional dan Komisi Juris Internasional Jan 2001; AI Index - AMR 22/002/01

Ketika Presiden memberikan grasi/pengampunan dengan tidak diskriminatif terhadap kejahatan yang melibatkan pelanggaran hak asasi manusia sesuai dengan ICCPR, hal ini merupakan pelanggaran potensial terhadap pasal 2(3) dari ICCPR. Hal ini karena pemberian pengampunan yang sangat luas berarti bahwa Negara tidak memenuhi kewajibannya untuk menginvestigasi dan *menghukum* mereka yang bertanggungjawab atas pelanggaran hak asasi manusia sebagaimana tertuang dalam ICCPR. Dapat berargumen bahwa ketika grasi/pengampunan diberikan secara terbuka akan menciptakan persepsi atas kekebalan dan bertentangan dengan kewajiban Negara untuk mencegah tindakan yang melanggar hak-hak yang tertuang dalam ICCPR.

c. *Konvensi Anti Penyiksaan dan Perlakuan Kejam dan Penahanan Buruk lainnya*

Dalam pasal 4 dari Konvensi Anti Penyiksaan dan Perlakuan Kejam, Tidak Manusiawi dan Penahanan Buruk lainnya (CAT) menentukan bahwa Negara harus megambil segala tindakan mengenai penyiksaan sebagai sebuah pelanggaran yang dapat dihukum dengan sebuah hukuman yang layak dengan mempertimbangkan sifat dari tindakan tersebut.

Pengampunan atau pengurangan hukuman kepada pelaku penyiksaan atau perlakuan kejam, tidak manusiawi atau perlakuan kejam lain sebagai pelanggaran terhadap CAT. Hal ini karena grasi/pengampunan atau pengurangan hukuman, tergantung pada pengurangan lamanya tahanan dapat dianggap bukan lagi hukuman yang pantas dengan mempertimbangkan ruang lingkup dari tindakan tersebut. JSMP merasa bangga karena Kitab Undang-Undang Hukum Pidana<sup>7</sup> Timor Leste mengatur mengenai penyiksaan, perlakuan kejam, tidak manusiawi dan penahanan buruk dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Timor Leste sebagai tindakan kejahatan dan dapat dihukum antara 2 sampai 8 tahun penjara. Akan tetapi JSMP berpendapat bahwa peraturan tersebut tidak akan berlaku jika tidak ada kemauan dan komitmen untuk menerapkan peraturan tersebut dengan konsisten. JSMP berpendapat bahwa Negara memiliki kewajiban untuk mematuhi apa yang telah ditentukan dalam Hukum Timor Leste.

## **8. Apakah Perlu dilakukan perubahan terhadap Konstitusi?**

JSMP mengakui bahwa konstitusi RDTL memberikan beberapa kewenangan kepada masing-masing badan kedaulatan dan bahwa Parlemen Nasional tidak memiliki kewenangan untuk mengesahkan sebuah hukum yang membatasi kewenangan badan kedaulatan lain dengan cara yang tidak konstitusional. Untuk membatasi kewenangan Presiden secara eksplisit dalam memberikan pengampunan, misalnya melarang Presiden untuk memberikan pengampunan kepada beberapa kelas dari pelaku kejahatan atau meminta pertimbangan mengenai beberapa kriteria, barangkali dapat merubah konstitusi. Pasal 154 Konstitusi menetapkan wakil rakyat atau fraksi parlemen dapat mengajukan usulan perubahan atau peninjauan terhadap konstitusi jika dihadiri oleh 4/5 dari anggota Parlemen yang hadir.

Pada saat ini, JSMP yakin bahwa belum diperlukan untuk memulai sebuah proses untuk merubah Konstitusi. Meskipun Parlemen tidak dapat mengesahkan sebuah

---

<sup>7</sup> Pasal 167 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Timor Leste.

undang-undang untuk membatasi kewenangan Presiden untuk memberikan pengampunan, namun JSMP percaya bahwa Dewan Menteri dapat mengesahkan sebuah Dekrit untuk mengatur rekomendasi yang diberikan oleh Kementerian Kehakiman kepada Presiden Republik dan menjelaskan proses konsultasi kepada Presiden mengenai grasi/pengampunan. Hal ini harus termasuk sebuah syarat bahwa ketika Presiden memilih untuk tidak mengikuti saran dari Kementerian, ia harus memberikan alasan yang jelas kepada setiap kasus. Undang-undang tersebut harus menjelaskan bahwa mekanisme utama untuk membuat keputusan mengenai hukuman yang dipakai di pengadilan dan diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana dan pengampunan hanya dapat dipertimbangkan ketika hasil dari proses yudisial itu adil.

JSMP yakin bahwa kewenangan Kementerian Kehakiman adalah untuk membuat undang-undang ini dan Dewan Menteri adalah institusi yang dapat mengesahkannya. Hal ini karena berkaitan dengan fungsi internal dari Kementerian Kehakiman dan rekomendasi yang diberikan oleh Kementerian kepada Presiden Republik berdasarkan pasal 85 (i) Konstitusi. JSMP khawatir bahwa jika Parlemen yang membuat undang-undang ini, barangkali Pengadilan Tinggi akan menganggap undang-undang tersebut tidak sesuai dengan Konstitusi karena, tidak sama seperti pemerintah, Parlemen tidak mempunyai kewenangan mengenai pengampunan atau pengurangan hukuman.

JSMP berharap bahwa pengesahan undang-undang tersebut untuk memberikan petunjuk dan mengatur aspek konsultasi mengenai kewenangan untuk memberikan pengampunan, seiring dengan peningkatan tingkat pemahaman mengenai dampak negatif dari pemberian grasi/pengampunan, klarifikasi dari pengadilan mengenai konstitusi, dan memperkuat prosedur hukuman, dapat juga menjadi petunjuk kepada Presiden untuk mengurangi penggunaan kewenangannya dalam memberikan pengampunan. Meskipun undang-undang ini tidak memaksa Presiden untuk mengikuti rekomendasi dari pemerintah, dan Presiden tetap memilih untuk memberikan pengampunan yang tidak direkomendasikan oleh pemerintah, undang-undang ini akan memberikan sebuah proses yang transparan dan konsisten dalam memberikan pengampunan dan Presiden harus memberikan alasan yang tepat jika memilih untuk tidak mengikuti saran/masukan pihak pemerintah.

Di masa mendatang, ketika undang-undang mengenai pengampunan akan disahkan, namun Presiden terus memberikan pengampunan secara diskriminatif dan bertentangan dengan saran/rekomendasi dari pemerintah, maka JSMP yakin bahwa barangkali hal ini akan memunculkan sebuah keperluan untuk melakukan perubahan terhadap konstitusi untuk mengeluarkan atau membatasi kewenangan dalam memberikan grasi/pengampunan.

## **9. Rekomendasi JSMP**

Sektor Peradilan Timor Leste masih sangat baru dan sekarang sedang dalam proses rekonstruksi yang labil. Meskipun institusi tertentu masih tetap lemah, akan tetapi perlahan-lahan berkembang dan memegang peranan fundamental dalam peningkatan Negara hukum dan perlindungan hak asasi manusia. Kehadiran sistem yudisial yang kuat dan dinamik di Timor Leste akan menjadi penting bagi stabilitas Negara yang sedang berkembang dan sedang melakukan penguatan nilai-nilai demokrasi di Negara baru ini.

Dalam Konteks ini, sangat penting bahwa yang ada saat ini mengenai penggunaan kewenangan Presiden dalam memberikan pengampunan adalah sangat berlebihan yang harus diselesaikan. Minimnya penggunaan grasi/pengampunan kepresidenan akan mendukung pengembangan sektor yudisial yang kuat dan akan meningkatkan kepercayaan publik dalam proses peradilan formal. Penyelasaran hukuman yang melibatkan presentasi yang lebih tinggi tingkat dari jumlah populasi dalam penjara, akan membawa implikasi, memunculkan kekhawatiran akan keabsahan terhadap atribut institusi yudisial. Jika selalu melakukan demikian, akan merusak kepercayaan masyarakat terhadap sistem peradilan formal dan mengurangi kemauan masyarakat untuk mengikuti proses peradilan formal. Ketika adanya persepsi bahwa orang yang melakukan kejahatan berat atau pembantaian tidak dapat diadili, usaha untuk memelihara stabilitas akan mengalami goncangan dan berpotensi pada peningkatan kekerasan. JSMP merekomendasikan bahwa untuk menyelesaikan masalah mengenai penggunaan kewenangan mengenai grasi oleh Presiden harus menggunakan beberapa inisiatif. Pertama, Dewan Menteri harus mengesahkan undang-undang mengenai grasi oleh Presiden, yang akan mengatur rekomendasi pemerintah kepada Presiden Republik mengenai pengampunan dan pengurangan hukuman. Kedua, Pengadilan Tinggi, ketika memperoleh kesempatan, harus menjelaskan ruang lingkup dari kewenangan Presiden dalam memberikan pengampunan dan juga kewenangan konstitusional mengenai hak atas petisi kepada para badan kedaulatan. Ketiga, JSMP menuntut kepada Presiden Republik untuk mengembangkan ‘konvensi’, ‘praktek-praktek’ atau ‘kebiasaan’ yang sama di Negara lain, bahwa sangat sedikit penggunaan kewenangan atas pemberian grasi/pengampunan dan biasanya sesuai dengan rekomendasi pemerintah.

JSMP berpendapat bahwa lebih baik mengadopsi cara-cara tersebut, dari pada merubah konstitusi untuk menambah atau membatasi kewenangan untuk memberikan pengampunan. Meskipun demikian, jika cara-cara tersebut tidak berjalan dengan baik, Parlemen Nasional barangkali harus mulai mempertimbangkan proses untuk melakukan peninjauan terhadap konstitusi.

### **Rekomendasi untuk Pemerintah, Dewan Menteri dan Kementerian Kehakiman**

1. *Menulis dan mengesahkan Undang-Undang untuk mengatur rekomendasi yang diberikan kepada Presiden mengenai pemberian grasi/pengampunan dan pengurangan hukuman.*

JSMP merekomendasikan bahwa Kementerian Kehakiman menulis undang-undang yang menetapkan keadaan yang mana Kementerian Kehakiman akan merekomendasikan pengampunan atau pengurangan hukuman kepada Presiden Republik. Undang-undang dapat ditulis setelah melakukan konsultasi dengan para ‘stakeholder’ kunci. Setelah, Dewan Menteri dapat memperdebatkan dan mengesahkan rancangan undang-undang ini.

Undang-undang mengenai pengampunan harus meliputi unsur-unsur berikut ini:

- a. *Mengkonfirmasi bahwa mekanisme normal untuk mengatur hukuman telah diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana*

Undang-undang ini harus menekankan bahwa mekanisme normal untuk membuat keputusan mengenai hukuman, termasuk periode pembebasan bersyarat, bermacam-macam program dan rehabilitasi, dilakukan di pengadilan dan sesuai dengan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana. Pengampunan dan pengurangan hukuman hanya dapat dipertimbangkan dan direkomendasikan kepada Presiden, ketika proses peradilan pidana telah berakhir dan hasil dari proses yudisial tersebut tidak adil. Harus beranggapan bahwa hukuman yang telah diberikan oleh pengadilan adalah tepat dan bernilai. Harus ada alasan jelas ketika memutuskan untuk mengesampingkan putusan hukuman yang dijatuhkan oleh pengadilan.

*b. Mendefinisikan dengan jelas istilah mengenai 'pengampunan/grasi' dan 'pengurangan hukuman'*

Rancangan undang-undang ini harus secara jelas mendefinisikan istilah pengampunan dan pengurangan hukuman dan harus mendefinisikan secara eksplisit bahwa undang-undang ini tidak ada hubungannya dengan amnesti dan imunitas. Hal ini penting bahwa undang-undang memuat definisi yang jelas untuk menentukan pembatasan dalam melaksanakan mandat dalam memberikan pengampunan dan uraian mengenai kewenangan antara Presiden dan pemerintah untuk memberikan amnesti.

Undang-undang mengenai grasi/pengampunan oleh Presiden hanya dapat dikaitkan dengan kewenangan Presiden untuk memberikan pengampunan dan pengurangan hukuman dan harus tidak termasuk peraturan yang berkaitan dengan amnesti. Hal ini diperlukan untuk memperkuat perbedaan makna pengampunan dan amnesti dan untuk mencegah kebingungan yang terjadi atau muncul sampai sekarang.

*c. Mengkonfirmasi bahwa pengampunan dan pengurangan hukuman hanya dapat diberikan setelah proses persidangan berakhir*

Undang-undang ini harus menentukan secara jelas bahwa pengampunan dan pengurangan hukuman hanya dapat diberikan setelah proses pengadilan selesai. Presiden tidak boleh memberikan pengampunan sebelum persidangan berakhir dan segala upaya hukum untuk mengajukan banding telah selesai.

*d. Menentukan secara jelas bahwa pengampunan atau pengurangan hukuman hanya dapat diberikan atas dasar pertimbangan individual mengenai keuntungan dari setiap kasus*

Hal ini penting untuk mematuhi kewajiban Presiden untuk menghormati Negara hukum, bahwa pengampunan atau pengurangan hukuman hanya dapat diberikan setelah pertimbangan individu dari keuntungan masing-masing kasus. Pengampunan atau pengurangan hukuman tidak dapat diberikan kepada semua terdakwa atau semua kejahatan.

*e. Klarifikasi kewajiban Presiden untuk melakukan konsultasi dengan pemerintah.*

Kewajiban Presiden untuk melakukan konsultasi, sebagaimana diatur dalam pasal 85 (i) harus dijelaskan dan proses konsultasi ini dapat dilakukan dengan efektif. Proses ini harus termasuk diskusi antara Presiden dan Kementerian

Kehakiman mengenai keuntungan dari setiap individu yang akan mendapatkan pengampunan. Jika, Presiden tidak memberikan perhatiannya kepada rekomendasi dari pemerintah, harus meminta kepada Presiden untuk memberikan alasan tertulis yang menekankan dasar atau alasan dari keputusannya.

f. *Menentukan petunjuk terhadap faktor-faktor yang harus dipertimbangkan ketika memberikan pengampunan*

Undang-undang ini harus menentukan daftar dari faktor-faktor yang harus dipertimbangkan oleh Presiden jika memberikan pengampunan atau hanya mengurangi hukuman.

JSMP menyarankan bahwa faktor-faktor berikut ini mengenai setiap terpdana harus dipertimbangkan untuk menentukan jika pengampunan tersebut dapat diberikan atau tidak:

- Apakah ada proses tertentu yang tidak benar atau proses tertentu yang cacat selama terpidana disidangkan yang mana menghasilkan ketidakadilan;
- Apakah hukuman tersebut tidak proporsional secara signifikan sesuai dengan kejahatan yang dilakukan, misalnya karena penerapan hukuman wajib
- Perbuatan terdakwa sejak diterimanya hukuman;
- Kemungkinan atau sebagai pelaku yang melebihi residivis
- Pendapat dari korban atau keluarga korban; dan
- Apakah terdakwa mengakui kesalahan dari tindakannya dan menyatakan rasa penyesalannya;

Kementerian Kehakiman juga harus diminta untuk mempertimbangkan bahwa dampak pengampunan adalah:

- Keperluan untuk menetapkan sistem peradilan yang kuat di Timor Leste.
- Kewajiban Timor Leste sesuai dengan konstitusi dan hukum internasional untuk menyidangkan dan memberikan hukuman bagi kejahatan berat;
- Pentingnya untuk menghapus adanya kekerasan dalam rumah tangga di Timor Leste dan memperlakukan kekerasan dalam rumah tangga sebagai kejahatan berat.
- Tuntutan konstitusional untuk menghormati Negara hukum, prinsip pemisahan kekuasaan dan hak atas persamaan di muka hukum.

g. *Undang-undang harus memasukan proses penerapan*

Terdakwa yang ingin untuk mendapatkan pengampunan atau pengurangan hukuman, harus ada syarat untuk memasukan permohonan kepada Kejaksaan untuk memperoleh rekomendasi. Dalam penerapannya, pemohon harus menjelaskan berdasarkan pendapat mereka bahwa mereka harus mendapatkan pengampunan dan juga dengan alasan bahwa hukuman yang dijatuhkan oleh pengadilan tidak sesuai. Proses lamaran ini harus sederhana dan semua para tahanan harus mendapatkan informasi mengenai bagaimana membuat lamaran tersebut .

*h. Harus meminta kepada Presiden untuk memberikan alasan tertulis untuk menentukan alasan mengenai tersangka yang telah memperoleh pengampunan.*

Harus meminta Kejaksaan untuk memberikan alasan tertulis kepada Presiden untuk menjelaskan alasan mengenai terpidana yang telah diberikan pengampunan dan mengapa hukuman yang dijatuhi oleh pengadilan tidak sesuai. Alasan tersebut harus dapat diakses oleh publik ketika diminta.

*i. Daftar calon yang direkomendasikan oleh Kejaksaan untuk mendapatkan pengampunan harus diakses oleh publik*

Ketika Kejaksaan memberikan rekomendasi dan dokumen pendukung yang membantu kepada Presiden, mereka juga harus menyediakan kepada publik mengenai calon yang mendapatkan garsi/pengampunan dan kejahatan yang mereka lakukan. JSMP menyarankan bahwa daftar ini harus diterbitkan dalam Lembaran Negara

2. Memperkuat tindakan-tindakan dalam sistem peradilan dalam menjatuhkan hukuman yang fleksibel, termasuk, pengalihan, pembebasan bersyarat dan program rehabilitasi

Untuk menjamin bahwa hukuman yang dijatuhkan oleh pengadilan adalah adil dan oleh karenanya mengurangi keperluan untuk memberikan pengampunan atau pengurangan hukuman, Kementerian Kehakiman kemampuan pengadilan untuk menggunakan praktek hukuman yang fleksibel, termasuk pengalihan, pembebasan bersyarat dan program rehabilitasi. Hal ini mungkin termasuk mendirikan Dewan Pembebasan Bersyarat (*Parole Board*) untuk meninjau hukuman dan para tahanan yang memenuhi syarat untuk pembebasan bersyarat. Hal juga termasuk pengembangan program rehabilitasi dan pengalihan, seperti kesempatan bagi para terpidana atau orang mendapatkan hukuman untuk bekerja di tengah masyarakat atau memperoleh pelatihan. Tersedianya pemberian hukuman yang bukan termasuk penahanan akan mendorong pengadilan untuk hanya menggunakan tahanan ketika diperlukan untuk diberikan pengampunan. Pemerintah juga harus menjamin bahwa staf kepenjaraan memiliki sumber daya yang memadai untuk memantau situasi para tahanan dan memberikan rekomendasi mengenai pembebasan bersyarat. Terakhir, pemerintah harus menjamin bahwa sistem yudisial memperoleh dana yang memadai agar putusan dapat dijatuhkan dalam waktu yang pendek dan layak. Hal ini akan mengurangi kemungkinan hasil yang tidak adil dan oleh karenanya dapat mengurangi grasi/pengampunan dari Presiden.

**Rekomendasi kepada Pengadilan Tinggi dan Pengadilan Distrik**

3. Klarifikasi pembatasan yang diterapkan kepada kewenangan Presiden untuk pengampunan termasuk persyaratan (keharusan) untuk melakukan konsultasi.

JSMP merekomendasikan bahwa Pengadilan Tinggi, yang memiliki tanggungjawab atas interpretasi konstitusi, mengklarifikasikan pembatasan terhadap kewenangan presiden untuk memberikan pengampunan. Hal tersebut harus diberikan, termasuk saran mengenai tingkat konsultasi yang dianggap pengadilan cukup dan bagaimana kewenangan tersebut dapat dibatasi oleh peraturan lain dalam konstitusi, seperti pemisahan kekuasaan, memperkuat Negara hukum, dan prinsip persamaan di muka hukum, serta peraturan-peraturan mengenai kewajiban dan pembatasan bagi kewenangan Presiden berdasarkan hukum internasional.

#### 4. Klarifikasi Sifat Hak atas Petisi

JSMP merekomendasikan bahwa Pengadilan Tinggi memberikan klarifikasi sifat hak atas menyampaikan petisi yang diatur dalam Pasal 48 Konstitusi. Hal ini penting agar publik mengetahui mekanisme untuk menjamin bahwa Presiden Republik dan Kementerian Kehakiman mematuhi kewajiban Konstitusional masing-masing yang berkaitan dengan kewenangan dalam hal memberikan pengampunan dan pengurangan hukuman. Jika hal ini tidak dilakukan, dan kemudian Presiden memberikan pengampunan dengan cara yang tidak sesuai dengan konstitusi, tidak ada konsekuensi atau kemampuan untuk menjamin bahwa tindakan tersebut dianggap tidak valid atau tidak sesuai dengan prosedurnya. JSMP yakin bahwa hak petisi harus diinterprestasikan secara luas untuk memberikan perlindungan maksimal kepada masyarakat Timor Leste akan beberapa hak yang dijamin dalam Konstitusi .

#### 5. Memperkuat Praktek-Praktek Mengenai Hukuman

JSMP merekomendasikan bahwa Pengadilan Distrik dan Pengadilan Tinggi harus memperkuat praktek-praktek mereka atas putusan terhadap hukuman untuk mengurangi perlunya pemberian pengampunan atau pengurangan hukum. Hal ini harus termasuk mempertimbangkan dengan seksama terhadap keadaan individu dari setiap terpidana, memberikan waktu yang jelas untuk tahanan di penjara dan juga periode pembebasan bersyarat dan pembebasan lain, mempertimbangkan program rehabilitasi dan pengalihan, serta memberikan alasan terhadap putusan atas hukuman yang jelas dan dapat diakses.

### **Rekomendasi kepada Presiden Republik**

#### 6. Mengembangkan kebiasaan penggunaan kewenangan untuk memberikan pengampunan dan mematuhi saran dari Kementerian Kehakiman jika tidak ada alasan yang jelas dan kuat untuk tidak mematuhi ‘

Meskipun Presiden Republik memiliki kewenangan untuk memberikan pengampunan dan pengurangan hukuman, JSMP merekomendasikan bahwa Presiden harus mengembangkan sebuah ‘kebiasaan’ atau ‘praktek’, untuk menggunakan pengalaman dari yuridiksi lain, untuk hanya melaksanakan kewenangan Presiden dalam keadaan tertentu (pengecualian keadaan). Terlebih Presiden harus mempertimbangkan rekomendasi dari Kementerian Kehakiman jika tidak ada alasan kuat untuk tidak melakukannya. Karena Timor Leste hanya memiliki sejarah singkat, dan sistem peradilan masih dalam proses pengembangan, JSMP yakin bahwa adalah tepat bagi Presiden untuk mengikuti praktek yang telah ditetapkan di Negara lain untuk memberikan pengampunan hanya dalam keadaan yang dibutuhkan.

#### 7. Mematuhi Pembatasan yang diterapkan terhadap kewenangan untuk memberikan pengampunan yang diatur dalam Konstitusi dan Hukum Internasional

Sebagaimana dijelaskan di atas, Konstitusi telah membatasi kewenangan Presiden dalam memberikan pengampunan. Hal ini dilakukan untuk menghormati prinsip pemisahan kekuasaan, untuk menjamin prinsip Negara hukum (rule of law) dan menghormati persamaan di muka hukum. Hal ini juga diperlukan karena konstitusi secara langsung mengadopsi peraturan mengenai hukum internasional. JSMP sangat mendorong Presiden untuk mematuhi persyaratan konstitusional ini dan untuk menghindari pemberian pengampunan yang berlebihan dan pengampunan kepada pelaku yang melakukan kejahatan berat.

8. Menghindari penyampaian pernyataan publik atau memberikan indikasi mengenai siapa yang memperoleh pengampunan sebelum proses persidangan selesai

JSMP yakin bahwa sangat penting Presiden menghindari penyampaian pernyataan publik atau memberikan indikasi bahwa orang tertentu akan mendapatkan pengampunan sebelum proses persidangan selesai. Sekali lagi, hal ini penting untuk mematuhi dan menghargai prinsip pemisahan kewenangan, Negara hukum dan kemandirian badan yudisial.

9. Mengesahkan dan Memberlakukan Undang-Undang Mengenai Pengampunan jika Dewan Menteri telah mengesahkan \

JSMP yakin bahwa Presiden harus menandatangani dan mengumumkan undang-undang ini untuk dapat diterapkan. Undang-undang ini, jika ditulis dengan baik, jika tidak memberikan pembatasan yang tidak sesuai dengan konstitusi terhadap kewenangan Presiden dan akan diperjelas dan disederhanakan proses pengampunan.

**Rekomendasi Kepada ParlemeN Nasional**

10. Melihat dengan cermat tindakan pemerintah dan presiden dengan maksud untuk memulai reformasi konstitusi jika hal ini dianggap perlu

Parlemen, terlebih Komisi A, harus memantau atau mengawasi tindakan Kementerian Kehakiman dan Presiden Republik yang berhubungan dengan pemberian pengampunan. Hal ini termasuk apakah Kementerian Kehakiman sesuai dengan undang-undang pengampunan jika Dewan Menteri telah mengesahkannya dan juga apakah dua badan ini melakukan tindakan sesuai dengan konstitusi. Penting bahwa Parlemen memantau tindakan ini, bukan saja karena ada tanggungjawab untuk melakukan pengawasan, tetapi juga karena Presiden tidak merubah prakteknya dalam hal ini dan undang-undang mengenai pemberian pengampunan tidak efektif, barangkali Parlemen harus mempertimbangkan untuk memulai sebuah proses untuk merubah konstitusi.

Untuk mendapatkan informasi yang lebih jelas silakan hubungi:

Luis de Oliveira Sampaio

Direktur Eksekutif JSMP

Alamat e-mail: [luis@jsmp.minihub.org](mailto:luis@jsmp.minihub.org)

Landline: 3323883