



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

## **UPDATE KEADILAN**

Periode: Oktober 2006

Terbitan: 13/2006

### **PENERBITAN LEMBARAN NEGARA RESMI**

#### **1. PENDAHULUAN**

Lembaran negara resmi (*Jornal da República*) adalah cara resmi yang digunakan oleh Pemerintah Timor-Leste untuk mengkomunikasikan informasi kepada penduduk. Peranan utamanya adalah menerbitkan perundang-undangan dan pengumuman resmi. Lembaran negara menjalankan peranan fundamental dalam pemerintahan Timor Leste karena mempertahankan catatan publik tentang perundang-undangan Pemerintah.

Namun, JSMP berpendapat bahwa ada sejumlah masalah yang berkaitan dengan pengelolaan lembaran negara pada saat ini. Update keadilan ini dimaksudkan untuk mempertimbangkan sebagian masalah tersebut.

#### **2. PEMBENTUKAN LEMBARAN NEGARA**

Lembaran negara pertama di Timor Leste dibentuk oleh UNTAET pada Desember 1999.<sup>1</sup> Pada saat itu diberi nama "Lembaran Negara Timor Leste"<sup>2</sup> dan harus diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris, Portugis dan Tetun, dan terjemahan ke dalam bahasa Indonesia akan dilakukan jika perlu.<sup>3</sup> Lembaran Negara tersebut harus termasuk semua regulasi dan petunjuk UNTAET serta aturan tertentu yang dikeluarkan oleh lembaga Timor Leste atau perundang-undangan yang menyangkut kepentingan publik.<sup>4</sup> Tidak ada aturan spesifik mengenai metode atau penjadwalan untuk penerbitan dan distribusinya, namun diatur bahwa lembaran negara harus diterbitkan "dengan cara yang menjamin pendistribusian secara luas melalui pengumuman dan penerbitan publik."<sup>5</sup>

Pada saat mencapai kemerdekaan, Konstitusi Timor Leste dirancang agar mengatur bahwa:

---

<sup>1</sup> Regulasi UNTAET 1999/4 Tentang Pembentukan Lembaran Negara Resmi Timor Leste.

<sup>2</sup> Pasal 1 dari Regulasi UNTAET 1999/4.

<sup>3</sup> Pasal 3(1) dari Regulasi UNTAET 1999/4.

<sup>4</sup> Pasal 5 dari Regulasi UNTAET 1999/4.

<sup>5</sup> Pasal 3(1) dari Regulasi UNTAET 1999/4.

- Perundang-undangan dan putusan harus diterbitkan oleh organ kedaulatan<sup>6</sup> dalam lembaran negara resmi;<sup>7</sup>
- Kegagalan untuk menerbitkan perundang-undangan atau putusan tersebut berarti harus dinyatakan “batal demi hukum”.<sup>8</sup>

Peraturan pertama yang disahkan oleh Parlemen Timor Leste pasca kemerdekaan memperhatikan ketentuan dalam Konstitusi untuk menerbitkan perundang-undangan agar dapat dinyatakan berlaku,<sup>9</sup> dan akibatnya mencari sarana untuk melakukan penerbitan resmi tersebut. Kemudian Parlemen Timor Leste membentuk “Lembaran Negara Resmi Republik Timor Leste”.<sup>10</sup>

Edisi pertama Lembaran Negara Resmi diterbitkan pada tanggal 4 Juni 2003.<sup>11</sup>

### **3. BEBERAPA KEPRIHATINAN TENTANG KETERSEDIAAN LEMBARAN NEGARA**

#### **3.1. Bahasa Penerbitan**

Sampai saat ini, Lembaran Negara Resmi diterbitkan dalam bahasa Portugis, dengan hanya sedikit pengecualian.<sup>12</sup> JSMP prihatin bahwa situasi ini benar-benar menghalangi kemampuan Lembaran Negara Resmi untuk mencapai tujuan fundamentalnya, yaitu untuk mengkomunikasikan kegiatan Pemerintah. Lagipula, JSMP percaya bahwa hal tersebut barangkali melanggar Konstitusi Timor Leste.

Menurut data statistik yang tersedia, hanya sangat sedikit anggota penduduk Timor Leste mengerti bahasa Portugis. Menurut laporan UNDP pada tahun 2006, kurang dari 5% orang Timor Leste dapat mengerti bahasa Portugis.<sup>13</sup> Memang benar bahwa persentase orang yang berbicara bahasa Portugis di pemerintah dan pengadilan jauh lebih tinggi jika dibandingkan dengan para penduduk lainnya, dan orang-orang tersebut merupakan bagian penting dari seluruh orang

<sup>6</sup> Organ kedaulatan didefinisikan dalam Konstitusi sebagai Presiden Republik, Parlemen Nasional, Pemerintah dan Pengadilan, Pasal 67 dari Konstitusi Timor Leste.

<sup>7</sup> Pasal 73(1) dari Konstitusi Timor Leste.

<sup>8</sup> Pasal 73(2) dari Konstitusi Timor Leste.

<sup>9</sup> Pembukaan pada Undang-Undang RDTL 1/2002 tentang Penerbitan Undang-Undang.

<sup>10</sup> Pasal 1 dari Undang-Undang 1/2002.

<sup>11</sup> Lembaran Negara, Bagian I, No. 1, 4 Juli 2003.

<sup>12</sup> Tiga edisi yang memuat perundang-undangan signifikan telah diterbitkan dalam bahasa Tetun secara terpisah: ini termasuk Lembaran Negara, Bagian I, No. 5<sup>a</sup>, 14 April 2004 yang menerbitkan Undang-Undang 3/2004 tentang Partai Politik dan Peraturan Pemerintah 5/2004 tentang Otoritas Komunitas; Lembaran Negara, Bagian I, No.10<sup>a</sup>, 16 Juni 2004 yang menerbitkan Undang-Undang 8/2004 tentang Kepegawaian Negeri; dan Lembaran Negara, Bagian I, No. 24A, 1 Desember 2005 yang menerbitkan Peraturan Pemerintah 13/2005 Yang Menyetujui KUHAP dalam bahasa Tetun.

<sup>13</sup> United Nations Development Program, *Laporan Pengembangan Manusia di Timor-Leste 2006: Jalan Keluar Dari Kemiskinan*, Januari 2006, halaman 8.

yang akan membaca Lembaran Negara. Namun JSMP percaya bahwa penting agar Lembaran Negara dapat diakses oleh sebanyak mungkin penduduk Timor Leste, pada khususnya anggota masyarakat sipil yang barangkali tidak dapat membaca bahasa Portugis. Lembaran Negara hanya diterbitkan dalam bahasa Portugis, dan oleh karena itu JSMP percaya bahwa banyak orang tidak dapat secara efektif mengakses informasi tentang undang-undang dan pengumuman publik, termasuk pengacara swasta, sebagian aktor pengadilan,<sup>14</sup> petugas polisi, pegawai negeri, anggota masyarakat sipil dan banyak orang lain.

JSMP juga prihatin bahwa kegagalan untuk menerbitkan lembaran negara dalam bahasa Tetun dapat merupakan pelanggaran undang-undang parlemen yang relevan.

UU tentang Penerbitan Undang-Undang menyatakan bahwa Lembaran Negara harus diterbitkan dalam kedua bahasa nasional.<sup>15</sup> Menurut Konstitusi Timor Leste, bahasa resmi adalah bahasa Tetun dan bahasa Portugis.<sup>16</sup> Undang-undang mengatur bahwa Lembaran Negara harus diterbitkan dalam bahasa Portugis dan bahasa Tetun pada dua halaman yang bersampingan.<sup>17</sup>

Undang-undang tersebut juga mengatur tentang prosedur yang berlaku selama waktu transisi. Dinyatakan bahwa sampai 31 Desember 2002, Lembaran Negara Resmi dapat diterbitkan dalam bahasa Portugis saja.<sup>18</sup> Apabila undang-undang hanya diterbitkan dalam bahasa Portugis selama periode transisi, ringkasan tentang undang-undang dapat disiapkan dan diterbitkan dalam bahasa Tetun, tanpa mengurangi artinya penerbitan undang-undang tersebut secara lengkap dalam bahasa Tetun di kemudian hari.<sup>19</sup>

Namun, JSMP mencatat bahwa walaupun batas waktu 31 Desember 2002 sudah lewat, Lembaran Negara Resmi tetap hanya diterbitkan dalam bahasa

---

<sup>14</sup> Walaupun pengadilan di Timor-Leste masih pada umumnya terdiri dari aktor yudisial internasional yang berbicara bahasa Portugis, semakin banyak aktor yudisial asal Timor Leste akan mulai bekerja dalam tahun-tahun mendatang. Walaupun pengetahuan tentang bahasa Portugis adalah syarat bagi orang-orang tersebut, banyak orang sedang belajar bahasa Portugis sambil mengikuti latihan dan akan dibantu jika diberi akses pada undang-undang dalam baik bahasa Portugis maupun bahasa Tetun.

<sup>15</sup> Pasal 3(1) dari Undang-Undang 1/2002.

<sup>16</sup> Pasal 13(1) dari Konstitusi Timor Leste.

<sup>17</sup> Pasal 3(2) dari Undang-Undang 1/2002. JSMP mencatat bahwa walaupun selama ini beberapa edisi diterbitkan secara terpisah dalam bahasa Tetun (lihat catatan kaki 12 di atas), hal ini tidak memenuhi ketentuan tersebut.

<sup>18</sup> Pasal 22(1) dari Undang-Undang 1/2002. JSMP mencatat bahwa dalam terjemahan bahasa Inggris dari UNOTIL, ketentuan tersebut mengatur demikian: "*Sebelum* 31 Desember 2002, Lembaran Negara ... dapat dikeluarkan dalam bahasa Portugis saja." JSMP percaya bahwa hal ini merupakan kekeliruan dalam terjemahan. Versi bahasa Portugis menyatakan demikian "*Até* 31 de Dezembro de 2002...." yang menurut JSMP harus diterjemahkan sebagai "Sampai 31 Desember 2002...".

<sup>19</sup> Pasal 22(2) dari Undang-Undang 1/2002. JSMP mencatat bahwa ketentuan ini tidak mengatur bahwa ringkasan harus diterbitkan dalam bahasa Tetun, namun hal ini diperkenankan. JSMP tidak berhasil menemukan contoh dimana ringkasan tersebut diterbitkan.

Portugis. Hal ini jelas merupakan pelanggaran terhadap ketentuan dalam UU tentang Penerbitan Undang-Undang bahwa Lembaran Negara harus diterbitkan dalam baik bahasa Portugis maupun bahasa Tetun.<sup>20</sup>

JSMP mengerti bahwa penerjemahan undang-undang ke dalam bahasa Tetun adalah pekerjaan yang sulit dan mahal. Namun, hal ini diperlukan untuk menaati undang-undang dan meningkatkan akses pada undang-undang oleh penduduk, termasuk mereka yang bekerja di pemerintah dan sektor hukum. JSMP juga percaya bahwa usaha untuk melakukan penerbitan dalam bahasa Tetun adalah sesuai dengan ketentuan Konstitusi yang menyatakan bahwa negara harus menghargai dan mengembangkan bahasa Tetun dan bahasa nasional lainnya.<sup>21</sup>

### **3.2. Penjadwalan dan metode penerbitan**

JSMP juga prihatin bahwa Lembaran Negara Resmi tidak diterbitkan sesuai dengan undang-undang, serta tidak diterbitkan secara teratur.

Undang-undang yang relevan mengatur bahwa Lembaran Negara Resmi harus diterbitkan “setiap minggu”, dan Bagian 1 (yang termasuk hal-hal tertentu seperti undang-undang, perjanjian, peraturan, resolusi parlemen dan pemerintah, serta instrumen lain yang sama pentingnya<sup>22</sup>) harus diterbitkan pada hari Rabu, dan Bagian II (yang termasuk pendapat, pemberitahuan, pemecatan dan hal lain yang harus diterbitkan menurut undang-undang<sup>23</sup>) harus diterbitkan pada hari Jumat.

JSMP mencatat bahwa pada prakteknya Lembaran Negara Resmi diterbitkan sebagaimana diatur dalam undang-undang, yaitu Bagian I diterbitkan pada hari Rabu dan Bagian II ditertibkan pada hari Jumat. Namun edisinya tidak diterbitkan setiap minggu.

JSMP juga mencatat bahwa undang-undang mengatur bahwa Lembaran Negara harus diterbitkan dalam “format elektronik”.<sup>24</sup> Akses terhadap versi ini harus diatur dalam Peraturan Pemerintah.<sup>25</sup> Namun versi elektronik tersebut belum diciptakan. Walaupun ketentuan sementara dalam UU tentang Penerbitan Undang-Undang mengatur bahwa hal-hal dapat diterbitkan melalui pengumuman publik sampai saatnya ada sumber daya materiil yang memadai untuk sepenuhnya melaksanakan undang-undang ini,<sup>26</sup> JSMP tidak percaya bahwa ketentuan ini dimaksudkan agar versi elektronik dapat ditunda secara berkelanjutan. JSMP tidak dapat menemukan Peraturan Pemerintah yang mengatur tentang versi elektronik tersebut dan percaya bahwa justru masalah ini

---

<sup>20</sup> Pasal 3(1) dari Undang-Undang 1/2002.

<sup>21</sup> Pasal 13(2) dari Konstitusi Timor-Leste.

<sup>22</sup> Pasal 5(2) dari Undang-Undang 1/2002.

<sup>23</sup> Pasal 5(3) dari Undang-Undang 1/2002.

<sup>24</sup> Pasal 1(2) dari Undang-Undang 1/2002.

<sup>25</sup> Pasal 1(2) dari Undang-Undang 1/2002.

<sup>26</sup> Pasal 22(4) dari Undang-Undang 1/2002.

yang mencegah pembentukan Lembaran Negara elektronik, dan bukan kekurangan sumber daya materiil.

### **3.3. Persoalan lain yang menghindari pendistribusian yang efektif**

JSMP berpendapat bahwa sangat penting agar Lembaran Negara tersedia bagi orang-orang yang bekerja sebagai pegawai negeri atau di sistem pengadilan. Demi alasan tersebut, lebih baik jika Lembaran Negara disediakan secara gratis kepada parlemen, kementerian pemerintah, pengadilan dan lembaga kejaksaan, polisi dan lembaga lain yang memerlukan akses yang teratur dan handal pada undang-undang dan pengumuman publik. Pada saat ini hal tersebut belum diatur dalam perundang-undangan dan semua lembaga tersebut harus membayar untuk memperoleh salinan Lembaran Negara.

JSMP mencatat bahwa walaupun Undang-Undang mengatur bahwa badan yudisial, kepegawaian negeri, organ lokal dan perusahaan yang diberi konsesi harus mendaftarkan diri agar menerima Bagian I dari Lembaran Negara,<sup>27</sup> pelaksanaan ketentuan tersebut dapat terhalang oleh kenyataan bahwa lembaga tersebut harus membayar untuk memperoleh salinan Lembaran Negara.

Walaupun harga Lembaran Negara Resmi cukup rendah, JSMP mencatat bahwa pembelian Lembaran Negara oleh badan publik dapat terhalang oleh:

- Kenyataan bahwa mereka barangkali harus membeli banyak salinan; dan
- Kenyataan bahwa harga Lembaran Negara selalu berbeda untuk setiap edisi, dengan tergantung pada besar-kecilnya,<sup>28</sup> dan Lembaran Negara tidak selalu diterbitkan secara teratur, jadi sulit bagi organisasi-organisasi untuk mempertimbangkan pembelian Lembaran Negara dalam anggaran belanjanya.

Oleh karena itu JSMP merekomendasi agar Parlemen memperimbangkan untuk merubah undang-undang agar mengatur harga standar untuk Lembaran Negara, dan agar Lembaran Negara diberikan secara gratis kepada lembaga publik tertentu.

## **4. HAL-HAL YANG TIDAK DITERBITKAN DALAM LEMBARAN NEGARA RESMI**

Menurut Konstitusi Timor Leste, kegagalan untuk menerbitkan perundang-undangan dan putusan dari organ kedaulatan berarti bahwa perundang-undangan dan putusan tersebut harus batal demi hukum.<sup>29</sup> Demikian pula, dinyatakan secara jelas bahwa sebagian instrumen atau pengumuman yang

---

<sup>27</sup> Pasal 19 dari Undang-Undang 1/2002.

<sup>28</sup> Edisi satu halaman (misalnya yang diterbitkan pada tanggal 5 Juli 2006) barangkali berharga US\$0.05, sedangkan edisi yang lebih besar mungkin berharga beberapa dolar (misalnya edisi yang diterbitkan pada tanggal 21 Februari 2006 mempunyai lebih dari 100 halaman dan berharga \$5.30).

<sup>29</sup> Pasal 73(2) dari Konstitusi Timor-Leste.

harus diterbitkan hanya mulai berlaku dari tanggal penerbitannya dalam Lembaran Negara Resmi.<sup>30</sup>

JSMP memperhatikan dua masalah mengenai hal ini:

Pertama, dalam sebagian kasus ada penundaan antara saat instrumen hukum disetujui oleh organ kedaulatan yang relevan dan saat penerbitannya dalam Lembaran Negara Resmi.<sup>31</sup> Instrumen hukum tidak selalu diterbitkan dalam Lembaran Negara Resmi berikutnya yang dikeluarkan setelah pembentukan instrumen tersebut. JSMP tidak mengetahui apakah hal ini disebabkan oleh lambatnya pengiriman instrumen dari organ kedaulatan kepada para penerbit Lembaran Negara atau karena alasan lain. Namun keadaan ini berpotensi untuk menimbulkan dua jenis kesulitan:

- Jika tanggal pemberlakuan undang-undang tergantung pada penerbitannya dalam Lembaran Negara Resmi (seperti halnya dalam kebanyakan kasus),<sup>32</sup> sebuah badan administratif (yaitu penerbit Lembaran Negara) sebenarnya berwenang untuk menentukan kapan undang-undang baru akan mulai berlaku.
- Jika undang-undang akan dinyatakan berlaku dari tanggal tertentu<sup>33</sup> tidak jelas apa yang terjadi jika undang-undang tersebut belum diterbitkan pada tanggal tersebut.

Agar dapat memperhatikan masalah ini, perundang-undangan dapat dirubah agar mengatur bahwa instrumen-instrumen yang akan diterbitkan dalam Lembaran Negara Resmi harus diterbitkan dalam batasan waktu yang ditentukan (misalnya satu atau dua minggu).

Kedua, sebagian jenis dokumen yang seharusnya diterbitkan, pada prakteknya tidak diterbitkan. Menurut Konstitusi Timor Leste, “perundang-undangan dan putusan harus diterbitkan oleh organ kedaulatan dalam Lembaran Negara Resmi.”<sup>34</sup> JSMP mengerti bahwa hal ini berarti bahwa semua perundang-undangan dan putusan yang dikeluarkan oleh organ kedaulatan (Presiden Republik, Parlemen, Pemerintah dan Pengadilan<sup>35</sup>) harus diterbitkan dalam Lembaran Negara Resmi. Sayangnya Konstitusi tidak mendefinisikan “putusan”

---

<sup>30</sup> Pasal 9(2) berhubungan dengan perjanjian internasional dan Pasal 98(4) berhubungan dengan pembatalan perundang-undangan Pemerintah oleh Parlemen.

<sup>31</sup> Penundaan tersebut biasanya kira-kira sebulan lamanya tetapi kadang-kadang lebih lama lagi. Misalnya, Peraturan Pemerintah yang membentuk Kitab Undang-Undang Hukum Acara Perdata disetujui oleh Dewan Menteri pada tanggal 6 Desember 2005 dan baru diterbitkan dalam Lembaran Negara Resmi pada tanggal 21 Februari 2006 (lihat Lembaran Negara Resmi Bagian I, No. 4, 21 Februari 2006).

<sup>32</sup> Misalnya, Peraturan Pemerintah yang membentuk Kitab Undang-Undang Hukum Acara Perdata dinyatakan mulai berlaku pada tanggal penerbitannya: lihat Pasal 5 dari Peraturan Pemerintah 1/2006 yang Menyetujui Kitab Undang-Undang Hukum Acara Perdata.

<sup>33</sup> Praktek ini tidak lazim tetapi kadang-kadang digunakan: lihat misalnya Pasal 5 dari Peraturan Pemerintah 13/2005 yang Menyetujui Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana yang mengatur bahwa undang-undang tersebut akan mulai berlaku pada tanggal 1 Januari 2006.

<sup>34</sup> Pasal 73(1) dari Konstitusi Timor Leste.

<sup>35</sup> Pasal 67 dari Konstitusi Timor Leste.

atau “perundang-undangan” dan barangkali akan sulit untuk mendefinisikan ‘putusan’.

Namun, walaupun ada ketidakjelasan dalam hal ini, JSMP percaya bahwa tidak ada alasan untuk tidak menerbitkan instrumen yang harus diterbitkan menurut Konstitusi. Misalnya, tidak semua putusan pengadilan diterbitkan dalam Lembaran Negara Resmi. Hanya putusan Pengadilan Tinggi yang dipublikasikan. Walaupun Konstitusi secara khusus mengatur bahwa putusan dari Mahkamah Agung harus diterbitkan dalam Lembaran Negara,<sup>36</sup> JSMP tidak berpendapat bahwa ketentuan ini mengecualikan kewajiban untuk menerbitkan putusan dari pengadilan lain. Sebaliknya, oleh karena pengadilan adalah organ kedaulatan,<sup>37</sup> ada alasan kuat untuk percaya bahwa putusannya harus diterbitkan dalam Lembaran Negara Resmi. JSMP berpendapat bahwa dengan tidak adanya publikasi lain yang memuat putusan pengadilan, maka terdapat alasan lain dari perspektif kebijakan untuk percaya pada penafsiran tersebut di atas.

JSMP mencatat bahwa menurut Konstitusi Timor Leste, instrumen yang harus diterbitkan dalam Lembaran Negara, dan kemudian tidak diterbitkan, harus dinyatakan batal demi hukum. Oleh karena itu JSMP merekomendasi agar organ kedaulatan, pada khususnya pengadilan, mempertimbangkan ketentuan yang relevan dalam Konstitusi agar dapat menjamin bahwa semua instrumen yang harus diterbitkan dalam Lembaran Negara memang diterbitkan.

---

<sup>36</sup> Pasal 153 dari Konstitusi Timor Leste. Pada saat ini organisasi transisi yudisial masih berlaku sesuai dengan pada 163 Konstitusi Timor Leste dan Mahkamah Agung belum dibentuk. Tugas-tugas yang seharusnya dilakukan oleh Mahkamah Agung saat ini ditangani oleh Pengadilan Tinggi.

<sup>37</sup> Berdasarkan Pasal 67 dari Konstitusi Timor Leste.