



Kertas Posisi atas RUU Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi

Kertas Posisi atas RUU Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi

1. PENDAHULUAN

Gagasan mengenai komisi kebenaran yang diajukan oleh pemerintah melalui RUU Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi yang kini tengah di bahas di DPR mengundang banyak respon dari berbagai kalangan. Secara umum, terdapat keraguan yang besar atas kemampuan komisi untuk menjadi sarana akuntabilitas atas serangkaian pelanggaran berat ham yang terjadi di masa lalu oleh regim Orde Baru. Komisi dikhawatirkan justru menjadi sarana impunitas baru yang membebaskan para pelaku pelanggaran ham berat di masa lalu dari proses penghukuman. Memang sebagaimana sarana akuntabilitas yang lain, gagasan ini memiliki kemungkinan untuk dimanfaatkan melanggengkan impunitas. Apabila hal ini terjadi, keadilan bagi korban dan masyarakat akan semakin jauh dari realitas.

Kertas posisi ini menegaskan prinsip-prinsip dan substansi mendasar yang tidak terkompromikan yang harus dipertimbangkan dalam memilih gagasan mengenai komisi kebenaran sehingga gagasan mengenai komisi kebenaran tidak dipergunakan untuk menyediakan impunitas bagi pelaku. Diawali dengan *dasar pemikiran* mengenai signifikansi gagasan mengenai komisi kebenaran, termasuk di dalamnya mengenai kewajiban-kewajiban pemerintah di masa transisi untuk mengambil bersikap terhadap pelanggaran ham masa lalu. Bagian selanjutnya mengenai gagasan *Komisi kebenaran* itu sendiri, mencakup luas cakupan dan dasar keberadaan gagasan komisi kebenaran, mengulas mengenai dasar-dasar pembentukan komisi kebenaran. Pada bagian selanjutnya diuraikan mengenai *kajian kritis* atas kelemahan-kelemahan *mendasar* yang terdapat dalam RUU komisi kebenaran yang diajukan oleh pemerintah. Berbagai kelemahan mendasar ini merupakan factor utama yang membuat komisi yang akan dibentuk keluar dari gagasan dasarnya. Bagian terakhir merupakan *rekomendasi* atas rumusan rancangan yang diajukan oleh pemerintah. Rekomendasi ini berisi prinsip-prinsip dasar dan materi yang secara substansial harus dicakup dalam pengaturan mengenai pembentukan komisi kebenaran sehingga komisi bukan menjadi saran impunitas atau *whitewash hand* bagi pelaku.

II. DASAR PEMIKIRAN

1. Warisan regim masa lalu di masa transisi

Sebagaimana layaknya negara-negara yang tengah mengalami proses transisi ke dari system otoriter ke system yang lebih demokratis, Indonesia juga menghadapi persoalan yang mirip berkaitan dengan warisan yang ditinggalkan regim sebelumnya.

Paska 1998, pemerintahan-pemerintahan yang mengganti regim orde baru menghadapi dua warisan yang penting. *Pertama*, warisan kondisi perekonomian yang terpuruk oleh krisis yang melanda sejak tahun 1997 di jajaran asia, yang ternyata membutuhkan waktu recovery yang lebih lama. *Kedua* yang juga mengemuka semakin kental adalah tuntutan atas keadilan bagi rangkaian kekerasan dan pelanggaran ham masa lalu dari para korban. Regim orde baru menorehkan serangkaian kekerasan dan pelanggaran ham yang masih yang terbentang dari Aceh (1989) dan Papua (1984), dengan bernaung pada semangat integrasi bangsa, Tanjung Priok (1984), Lampung, Kedung Ombo, penghilangan paksa kelompok aktivis yang sampai saat ini sebagian dari mereka belum ditemukan, kebijakan keluarga berencana secara paksa di awal paruh tahun 1970-an. Deretan itu merupakan sebagian kecil dari deretan panjang catatan pelanggaran ham yang terjadi dan telah menjadi catatan baik oleh masyarakat Indonesia sendiri ataupun oleh komunitas Internasional.

Dalam proses transisi di Indonesia, pemerintahan transisional tidak sepenuhnya dibangun oleh kekuatan-kekuatan baru yang terpisah dari regim sebelumnya. Proses transisi yang lunak yang terjadi paska 1998 menyertakan juga realitas bahwa banyak kekuatan-kekuatan dan elemen dari regim sebelumnya masih turut serta dan mewarnai pemerintahan yang baru. Kondisi ini tidak dapat dipungkiri mempengaruhi tarik ulur sikap atas tuntutan pelanggaran ham masa lalu yang ditinggalkan regim sebelumnya. Meskipun demikian, pemerintah tidak dapat melepaskan diri dari kewajibannya berkaitan dengan masa lalu, yang meliputi kewajiban untuk mengingat (*duty to remember*), kewajiban untuk menghukum setiap bentuk kejahatan pelanggaran ham (*duty to prosecute*) dan kewajiban untuk menghadirkan keadilan bagi korban yang meliputi hak atas kebenaran (*rights to know*), hak atas keadilan (*rights to justice*) dan hak atas pemulihan (*rights to reparation*)

Dalam situasi ini, pemerintah menghadapi pilihan yang tidak mudah, keberhasilan menangani rentetan pelanggaran hak asasi masa lalu yang diwariskan rejim sebelumnya akan menentukan keberhasilan bangsa ini untuk melangkah ke depan. Kemampuan pemerintahan dalam masa transisi untuk dapat menarik garis batas masa lalu dan masa depan akan menentukan pula legitimasi dan bangun system demokrasi yang akan dibentuk sebagai landasan mengembangkan system pemerintahan yang lebih demokratik. Cara pemerintah di masa transisi menghadapi warisan pelanggaran ham masa lalu yang massif ini juga akan menentukan corak masyarakat masa depan yang akan dibangun. Cita-cita kehidupan demokrasi di masa yang akan datang membutuhkan landasan nyata atas penghormatan dan perlindungan hak asasi sebagai dasarnya. Sikap yang akan diambil terhadap pelanggaran masa lalu ini juga akan menjadi cermin bagi masyarakat dan khususnya para korban untuk menilai seberapa jauh negara menghormati dan menegakkan hak asasi. Sikap ini pula yang akan menjadi cermin untuk melihat apakah terdapat jaminan *tidak akan berulangnya* serangkaian kekerasan dan pelanggaran ham yang memenuhi praktek bernegara regim yang sebelumnya dalam hal ini orde baru.

2. Kewajiban mewujudkan Keadilan di masa transisi

Hadirnya berbagai komitmen negara berkaitan dengan hak asasi lahir dalam berbagai produk legislasi paska berakhirnya regim orde baru di tahun 1998. Undang-undang No 39/1999 yang merupakan ketentuan pertama yang mengatur mengenai hak asasi mencerminkan adanya tuntutan akan perbaikan kondisi hak asasi di masa depan.

Tidak berhenti di situ, proses akuntabilitas terhadap serangkaian pelanggaran hak asasi manusia pada masa lalu juga mulai dilakukan dengan hadirnya mekanisme pengadilan hak asasi manusia. Kehadiran pengadilan ham ad hoc merupakan satu contoh dimana mekanisme keadilan *distributive* coba ditegakkan. Pertanggungjawaban individual atas rangkaian pelanggaran ham masa lalu yang dilakukan oleh aparatus negara sebagai baik pelaku langsung ataupun pendukung telah pula digelar. Mekanisme ini pada satu sisi memberikan kontribusi positif karena menghadirkan sarana akuntabilitas secara individual bagi mereka yang didakwa sebagai pelaku. Upaya menegakkan keadilan retributive menemukan muaranya, siapa yang melakukan pelanggaran haruslah mendapat ganjarannya. Melalui mekanisme ini keadilan korban coba ditegakkan. Dalam perspektif ini, negara telah memulai upaya untuk melakukan kewajibannya untuk melakukan penghukuman atas setiap tindakan kejahatan pelanggaran ham yang terjadi.

Namun pemerintahan di masa transisi menghadapi kejahatan pelanggaran hak asasi yang memiliki karakteristik khusus. Karakteristik khusus ini menunjuk pada sifat kejahatan pelanggaran berat ham yang massif, yang justru sebagian besar dilakukan oleh negara sendiri terhadap rakyatnya. Kejahatan pelanggaran ham dilakukan bukan oleh intensi personal mereka yang menjadi aparat negara melainkan justru oleh keseluruhan struktur regim yang ada pada masa lalu. Melalui mekanisme ini, efek penjeraman (*deterent effect*) atas kejahatan pelanggaran ham mulai dilakukan. Namun, mekanisme ini kurang berfungsi maksimal karena masih lemahnya sistem peradilan yang menjadi penyangga utama. Namun mekanisme ini belum cukup, karena kejahatan pelanggaran ham berat di masa lalu memiliki karakteristik yang khusus.

Kejahatan pelanggaran ham masa lalu merupakan kejahatan yang justru sebagian besar dilakukan oleh aparatus negara, baik sipil maupun militer dan sepenuhnya disponsori oleh regim itu sendiri. Kejahatan tersebut terbentuk dalam satu pola yang sistematis, didukung oleh semua aparatus negara baik yang bersifat coersif, seperti militer, ataupun yang bersifat ideologis, seperti informasi, sistem hukum dan bahkan struktur kebudayaan yang dibangun. Dengan demikian kejahatan masa lalu bukan melulu yang terlihat dalam serangkaian kekerasan, pembunuhan, dan penghilangan nyawa yang sewenang-wenang karena pandangan politik yang dimiliki, melainkan juga melibatkan penggunaan aparatus ideologis seperti penggunaan sistem hukum untuk menjaga stabilitas pemerintahan regim, menggunakan produk perundang-undangan untuk tujuan yang sama, bahkan juga merusak struktur budaya yang ada dengan berbagai kebijakan seperti penggunaan asas tunggal pancasila, penghancuran mekanisme hukum adat dengan pengaturan mengenai pemerintahan desa.

Karakteristik yang khusus tersebut jelas membutuhkan mekanisme yang lebih komprehensif. Dalam hal ini, pemerintahan pada masa transisi memiliki kewajiban untuk mampu mengungkapkan secara menyeluruh potret pelanggaran ham tersebut

baik pola maupun karakteristiknya secara gamblang. Pengungkapan ini akan menghindarkan pemerintahan yang sudah terbentuk untuk melakukan perulangan praktek-praktek yang sama di masa yang akan datang.

Kesadaran ini pula yang mempengaruhi pemerintahan dalam masa transisi menerbitkan serangkaian produk hukum yang merupakan refleksi atas komitmen pemerintah mewujudkan keadilan di masa transisi. Tap MPR NO V tahun 1998 merupakan salah satu dokumen penting yang secara tegas menggambarkan komitmen pemerintah akan pentingnya penanganan pelanggaran ham yang dilakukan oleh regim sebelumnya (orde baru). Kesadaran akan kemungkinan terjadinya disintegrasi dan chaos secara sosial akibat pengabaian pelanggaran ham di masa lalu, serta tidak memadainya mekanisme pengadilan untuk menghadirkan keadilan bagi para korban mendorong pemerintah menegaskan pentingnya gagasan mengenai komisi kebenaran.

3. Dukungan di tingkat Internasional

Di tingkat internasional, support masyarakat internasional terhadap pemerintahan transisional yang menghadapi penanganan pelanggaran ham berat yang dilakukan oleh regim di masa lalu semakin kuat berkembang. Gagasan ini dilandasi atas kesadaran untuk mematahkan impunitas atas pelanggaran hak asasi manusia dan memulihkan kembali hak-hak korban. Selain itu, disadari pula institusi akuntabilitas melalui pengadilan yang ada dalam berbagai kasus tidak sepenuhnya memadai untuk menyelesaikan dan membongkar kejahatan regim yang sebelumnya. Salah satu dokumen terpenting yang berkaitan dengan support internasional ini dapat ditemukan dalam dokumen komisi tinggi HAM PBB mengenai prinsip-prinsip penghapusan impunitas (E/CN.4/sub2/1997/20/rev1) yang disampaikan dalam sidangnya yang ke 59 pada tahun 1997.

Dokumen ini berangkat dari refleksi atas praktek-praktek pemberian amnesty oleh banyak negara, khususnya Amerika Latin yang cenderung menjadi *blanket amnesty* yang memberikan kekebalan /impunitas bagi pelaku kejahatan pelanggaran ham di masa lalu dari penghukuman. Berdasarkan kajian atas praktek-praktek amnesty ini, secara tegas dokumen ini memberikan prinsip-prinsip dasar bagi pembentukan berbagai komisi kebenaran agar dapat menghindarkan terjadinya impunitas. Prinsip-prinsip ini yang kemudian juga mendasari berbagai bentuk dan mandat dari komisi kebenaran yang dibentuk di berbagai negara.

Prinsip penting berkaitan dengan pelanggaran ham di masa lalu adalah adanya kewajiban dari negara untuk mengingat (*duty to remember*) dan selanjutnya mencegah kemungkinan terjadinya keberulangan di masa mendatang.

Prinsip-prinsip penting tersebut mendasarkan diri pada perspektif hak korban yang meliputi:

1. hak atas kebenaran (rights to know)
2. hak untuk memperoleh keadilan
3. hak untuk mendapatkan pemulihan

Perumusan prinsip-prinsip tersebut diharapkan mampu menghindarkan terjadinya impunitas terhadap pelaku pelanggaran ham di masa lalu.

III. KOMISI KEBENARAN dan REKONSILIASI

Kehadiran gagasan komisi kebenaran dan rekonsiliasi merupakan salah satu mekanisme yang melengkapi proses akuntabilitas atas kejahatan pelanggaran ham berat.

Merefleksikan pengalaman berbagai negara sebagaimana dituliskan oleh Priscillia Hayner, kehadiran komisi ini didasari oleh pentingnya melakukan catatan yang akurat atas pengalaman masa lalu (*historical record of past abuses*). Melalui pengungkapan praktek kekerasan dan pelanggaran ham berat di masa lalu ini, negara dapat belajar untuk menghindarkan terjadinya perulangan praktek pelanggaran ham berat serupa di masa yang akan datang. Dalam konteks ini, fungsi terpenting adalah mendorong adanya pengakuan secara *official* atas rangkaian praktek pelanggaran ham berat yang terjadi di masa lalu. Pengakuan ini mengandung konsekuensi pada negara untuk secara publik mengakui kesalahannya atas praktek-praktek di masa lalu dan dengan demikian menjadi bagian dari pengetahuan publik secara nyata. Melalui catatan ini, komisi mampu menghasilkan rekomendasi perubahan institusional dalam praktek bernegara yang dapat menghindarkan pemerintah di masa yang akan datang mengulangi praktek yang serupa.

Mekanisme komisi kebenaran merupakan mekanisme yang secara khusus memberikan pusat perhatian pada para korban dan bukan pelaku. Upaya untuk memperoleh kebenaran atas apa yang terjadi di masa lalu, dilakukan dengan menempatkan korban sebagai fokus utama. Di sadari dalam praktek regim yang otoriter seluruh narasi atas apa yang terjadi diciptakan untuk kepentingan regim. Kehadiran komisi memberikan ruang pada korban untuk mengungkapkan narasinya, dengan demikian dapat mengungkap apa yang sesungguhnya terjadi di masa lalu.

Penggunaan narasi korban secara positif dapat berkontribusi pada proses penyembuhan secara sosial (*social healing*). Penyembuhan secara sosial akan mendorong terjadinya perdamaian yang nyata di tingkat komunitas masyarakat.

Dengan demikian gagasan mengenai pembentukan komisi bukan pertama-tama untuk melakukan substitusi atas fungsi penghukuman oleh pengadilan. Kehadiran komisi adalah merupakan mekanisme pelengkap (*komplemen*) dalam bagi negara dalam melakukan kewajiban penghukuman atas pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi di masa lalu. Tersedianya catatan yang akurat dari praktek masa lalu akan mempermudah penegakan akuntabilitas oleh negara.

Fungsi pengungkapan tersebut juga menunjukkan sifat komisi yang ad hoc dan bukan permanen. Kehadiran komisi bukan ditujukan sebagai sebuah institusi yang permanen, melainkan satu mekanisme yang khusus dengan batas waktu tertentu.

Gagasan mengenai komisi kebenaran ini hadir karena adanya realitas sulitnya pemerintah transisi melakukan penghukuman atas pelanggaran ham masa lalu yang dilakukan regim

sebelumnya. Hal ini disebabkan karena masih kuatnya unsur-unsur dari regim terdahulu pada masa transisi, menguatkan institusi militer dalam masa transisi. Pengalaman berbagai negara menggambarkan bagaimana realitas ini mendorong dipergunakannya gagasan Komisi kebenaran, seperti yang terjadi di Argentina. Desakan masyarakat internasional juga dapat berpengaruh untuk mendorong hadirnya mekanisme akuntabilitas ini seperti pengalaman komisi kebenaran di Chile, Sierra Leone, dan Chad.

Hal-hal tersebut merupakan pokok-pokok pertimbangan mendasar dari hadirnya gagasan mengenai komisi kebenaran. Dengan demikian, terdapat setidaknya tiga hal penting dalam gagasan mengenai komisi kebenaran. *Pertama*, adalah mandat yang khusus. Tidak terdapat aturan yang baku mengenai perumusan mandat. Berbagai negara memiliki spesifikasi tersendiri sesuai dengan karakteristik praktek pelanggaran ham yang terjadi di masing-masing negara. Komisi kebenaran di Jerman yang dibentuk paska kediktatoran SED misalnya memiliki mandat secara khusus mengungkapkan pola dan struktur regim terdahulu yang menimbulkan praktek pelanggaran ham. Komisi kebenaran di Argentina misalnya memiliki mandat yang khusus untuk mengungkap pola dan praktek penghilangan paksa yang terjadi pada regim sebelumnya. Dengan demikian dalam konteks Indonesia, perumusan mandat harus didasarkan pada pengetahuan akan karakteristik pelanggaran ham yang ada di Indonesia. Dalam perumusan mandat ini pula terdapat kewajiban untuk menentukan batasan waktu yang jelas yang tercakup dalam mandat. Batasan waktu ini akan menjadi salah satu penentu besar kecilnya mandat komisi.

Kedua adalah mengenai komisi itu sendiri. Mandat yang khusus yang diemban komisi mengharuskan tersedianya struktur, komposisi dan keanggotaan yang menjamin tercapainya mandat. Dengan demikian pengaturan mengenai komisi menjadi penting. Sebagaimana perumusan mandat, pengaturan mengenai komisi bervariasi dari satu negara ke negara yang lain. Karakteristik pengaturan mengenai komisi seharusnya didasarkan pada karakteristik persoalan dan mandat yang dirumuskan.

Ketiga adalah mengenai mekanisme kerja komisi. Pengungkapan kebenaran merupakan pekerjaan yang tidak sederhana, karenanya, perumusan pengaturan mengenai mekanisme kerja komisi penting dilakukan. Mekanisme kerja ini berkaitan dengan persoalan-persoalan seperti jenis investigasi yang harus dilakukan, apakah pengambilan pernyataan harus dilakukan secara confidential atau terbuka, bagaimana mekanisme kerja komisi dengan lembaga-lembaga lain baik pemerintah maupun swasta diluar komisi. Perumusan juga menjaga dipergunakannya prinsip-prinsip, *the right to know*, *the rights to justice*, dan *the rights to reparation* yang menjamin akuntabilitas kerja komisi dalam pengungkapan kebenaran. Selain itu, perumusan mekanisme kerja komisi akan membantu kerja komisi yang terbentuk dalam mencapai mandatnya.

IV. KAJIAN KRITIS ATAS RUU KOMISI KEBENARAN dan REKONSILIASI

1. Secara Umum

Secara umum, rancangan undang-undang mengenai komisi kebenaran yang diajukan pemerintah kepada DPR lebih memfokuskan pada pengaturan teknis mengenai

komisi itu sendiri, baik teknis pemilihan keanggotaan, dan pengambilan keputusan dalam internal komisi.

Sebaliknya rancangan undang-undang justru kurang menggambarkan watak dan karakteristik komisi kebenaran yang akan dibentuk. Penggambaran ini sangat penting karena dapat secara khusus menunjukkan komitmen dan sikap pemerintah untuk menghadapi pelanggaran ham masa lalu oleh regim yang sebelumnya melalui komisi. Ini dapat dilakukan dengan memberikan pengaturan mengenai kerja-kerja yang akan dilakukan komisi, misalnya dalam pengaturan mengenai pengungkapan kebenaran kurang menggambarkan pengungkapan kebenaran seperti apa dan bagaimana komisi akan melakukannya. Lebih lanjut rancangan undang-undang tersebut juga kurang mampu menggambarkan signifikansi kehadiran komisi yang membuatnya berbeda dengan komisi lain, misalnya dengan memberikan pengaturan mengenai kewenangan memberikan rekomendasi bagi perubahan institusional yang dirasa penting bagi perubahan system bernegara yang lebih demokratis di masa depan.

Hubungan kerja antar sub komisi dan antara komisi ini dengan lembaga akuntabilitas lain seperti pengadilan juga kurang tergambar secara baik. Melihat kompleksitas permasalahan pelanggaran ham berat pada masa lalu, koherensi antara sub komisi di dalam komisi maupun dengan lembaga lain menjadi penting untuk menjamin komisi dapat bekerja secara maksimal

Selain itu, secara umum, pengaturan dalam rancangan undang-undang ini kurang mengabsorpsi semangat dan perspektif korban. Gagasan mengenai komisi kebenaran sesungguhnya justru merupakan gagasan yang memberikan ruang yang lebih besar bagi korban. Melalui mekanisme ini, korban mempunyai kesempatan yang lebih luas untuk dapat menuturkan pelanggaran ham yang telah mereka alami dan penderitaan yang mereka derita sebagai akibatnya.

2. Secara khusus dalam pengaturan pasal-pasal ketentuan:

Mencermati secara lebih khusus dalam pengaturan substansi dari pasal-pasalnya (sebanyak 43 pasal) terdapat berbagai kelemahan yang cukup mendasar yang membutuhkan perumusan dan pembahasan ulang. Kemampuan merumuskan secara terperinci dan komprehensif akan membantu komisi yang akan dibentuk untuk menjalankan mandatnya.

Adapun berbagai kelemahan yang substansial tersebut adalah sebagai berikut:

1. Prinsip Ketidakberulangan (*non recurrence principle*)

Dalam rancangan ini, tidak terdapat pengaturan mengenai prinsip ketidakberulangan (*non re-occurrence principle*). Pencantuman prinsip ini sangat penting sebagai salah satu spirit utama yang mendasari kerja komisi.

2. Definisi pelaku

Tidak terdapat pengaturan mengenai pengertian pelaku. Pengaturan ini menjadi penting mengingat komisi memiliki kewenangan melakukan klarifikasi atas siapa yang dapat dikategorikan sebagai pelaku dan siapa yang sebaliknya adalah korban pelanggaran ham berat

3. **Rekonsiliasi**
Dalam RUU, rekonsiliasi menjadi salah satu mandat yang harus dilaksanakan oleh komisi. Pengaturan ini tidak tepat mengingat fungsi komisi melalui pengungkapan kebenaran adalah mendorong terjadinya proses rekonsiliasi dan bukan melaksanakan rekonsiliasi itu sendiri. Jadi rekonsiliasi adalah proses lanjutan yang diharapkan akan terjadi adanya pengungkapan kebenaran atas pelanggaran ham berat masa lalu tersebut.
4. **Mandat**
Mandat komisi yang diatur dalam pasal mengenai fungsi tidak mencantumkan mandat untuk memberikan rekomendasi yang penting bagi tindakan-tindakan administrative ataupun legal yang diperlukan untuk menjamin ketidak berulangan praktek-praktek serupa di masa datang. Mandat ini penting mengingat pengungkapan pelanggaran ham masa lalu ini bertujuan untuk mengungkap pola dan cara kerja regim terdahulu dalam pelanggaran ham berat, sehingga melibatkan pula penggunaan aparatus-aparatus regim baik institusi pemerintahan, system hukum atau pun sistem budaya dan ideologi.
5. **Batas Waktu**
Rancangan undang-undang ini tidak mengatur batas waktu yang jelas. Kehadiran gagasan pengungkapan kebenaran secara official melalui pembentukan komisi kebenaran tidak pernah dapat dilepaskan dari praktek regim yang digantikan, karena itu penting memberikan batasan waktu limitative bagi kerja pengungkapan kebenaran (*cut off date*). Batasan waktu ini juga akan menegaskan garis pembatas yang akan ditarik untuk membedakan antara regim sebelumnya (orde baru), ke pemerintahan yang sekarang. Perumusan batas waktu akan mempertegas mandat dan cakupan kerja komisi yang akan dibentuk dan membantu komisi keluar dari kegagalan melaksanakan mandat.
6. **Kriteria pemberian Amnesty**
Batas-batas dan criteria pemberian amnesty tidak jelas. Kriteria dan batas-batas yang transparan bagi publik menjaga akuntabilitas pemberian amnesty itu sendiri. Kriteria dan pembatasan ditujukan untuk menghindarkan terjadinya impunitas atas pelanggaran ham masa lalu
7. **Prinsip dan Mekanisme Pengungkapan Kebenaran**
Tidak diaturnya Prinsip dan mekanisme pengungkapan kebenaran. Pengungkapan kebenaran merupakan salah satu kerja paling penting dari komisi. Prinsip-prinsip pengungkapan kebenaran akan menentukan reliabilitas kebenaran fakta pelanggaran ham berat yang akan diungkap. Selain itu, prinsip-prinsip pengungkapan kebenaran ini juga menjamin bahwa proses pengungkapan kebenaran sesuai dengan prinsip-prinsip yang diakui secara universal.
8. **Hubungan komisi dengan institusi pengadilan**
Komisi merupakan substitusi dari lembaga peradilan. Pengaturan yang menyebutkan bahwa perkara yang telah diselesaikan oleh komisi tidak dapat

dibawa ke pengadilan menyiratkan hal ini. Sebab, bentuk penyelesaian oleh komisi bisa berupa dua hal, pertama ,pelaku memperoleh amnesty, dan kedua sebaliknya pelaku tidak memperoleh amnesty. Klausul ini membuka kemungkinan tidak dapat diprosesnya pelaku yang tidak memperoleh amnesty ke depan sidang pengadilan ham ad hoc.

9. Koherensi antar sub Komisi

Tidak diatur mengenai koherensi antara sub komisi satu dengan yang lainnya. Ketiadaan aturan ini akan menyulitkan kerja komisi, dan memungkinkan kerja sub komisi saling tumpang tindih.

10. Perlindungan saksi dan korban

Mengingat pentingnya peran saksi dan korban dalam pengungkapan kebenaran, sangat penting untuk menegaskan pengaturan mengenai perlindungan mereka baik melalui penegasan keterkaitan dengan undang-undang yang lain atau pengaturan mekanisme tersendiri dalam undang-undang ini.

11. Pembentukan komisi di tingkat daerah

Pembentukan komisi kebenaran di tingkat daerah seharusnya dibentuk oleh komisi sendiri, dan bukan oleh pemerintah daerah sebagaimana diatur dalam komisi ini.

V. REKOMENDASI

Berlandaskan pada seluruh pemahaman tersebut di atas, dan mencermati perumusan RUU mengenai Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi yang diajukan kepada DPR untuk dibahas ELSAM merekomendasikan kepada DPR untuk melakukan perubahan berupa:

1. Pembentukan pengaturan mengenai komisi kebenaran seharusnya mengikuti prinsip-prinsip penghapusan impunitas yang telah diakui oleh secara luas oleh masyarakat dunia. Dengan demikian mandatnya komisi setidaknya memiliki tiga unsure (1) mengungkapkan struktur dan pola pelanggaran ham berat yang telah dilakukan oleh regim sebelumnya, (2) mengamankan bukti-bukti untuk kepentingan pengadilan, (3) menghasilkan rekomendasi-rekomendasi bagi pemerintah baru untuk mencegah keberulangan pelanggaran ham di masa depan, termasuk, di dalamnya rekomendasi yang berkaitan dengan perbaikan sistem administrasi pemerintahan, hukum dan tindakan yang berkaitan dengan pemenuhan hak korban
2. Pembentukan pengaturan mengenai komisi seharusnya berlandaskan pada perspektif hak-hak korban yang telah diakui secara universal yang meliputi hak untuk mengetahui kebenaran, hak untuk mendapatkan keadilan serta atas untuk memperoleh pemulihan.
3. Perumusan RUU mengenai Komisi Kebenaran setidaknya secara eksplisit mencakup pengaturan sebagai berikut:
 1. Komisi dibentuk berdasarkan prinsip untuk mencegah terjadinya keberulangan dimasa yang akan datang (*principle of non re-occurrence*)

2. Komisi merupakan lembaga yang bersifat ekstra judicial, dengan demikian tidak dimaksudkan untuk menggantikan fungsi lembaga peradilan, dengan dua fungsi utama yaitu mengungkapkan mekanisme yang telah mendukung terjadinya pelanggaran, serta menyelamatkan bukti-bukti untuk kepentingan pengadilan. Dengan demikian, by nature komisi memiliki hubungan yang komplementer dengan lembaga pengadilan.
3. komisi harus menjamin independensi dan imparialitas
4. Komisi harus melindungi saksi dan korban]
5. Dalam hal komisi dapat menyebutkan nama-nama orang yang terkait dengan pelanggaran, orang tersebut harus diberi kesempatan untuk melakukan hearing atau diberi kesempatan untuk menjawab secara tertulis yang kemudian akan disertakan dalam file mengenai kasus tersebut.
6. Komisi berkewajiban untuk melaporkan hasil kerjanya secara publik
7. Komisi menjaga arsip-arsip yang berkaitan dengan pelanggaran ham yang ditujukan untuk melindungi upaya-upaya penyalahgunaan dan penghancuran arsip-arsip tersebut.

---0000---