Mendorong Pembentukan Kembali UU Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi

Pandangan ELSAM Mengenai Pentingnya RUU Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi

Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat

A. Pengantar

Setelah lebih dari satu dekade reformasi, belum terlihat adanya capaian yang memuaskan dalam upaya penyelesaian pelanggaran hak asasi manusia di masa lalu. Periode transisi demokrasi, dari rezim otoriter ke demokratis, seharusnya diisi oleh pemerintahan baru dengan beragam langkah dan tindakan, dalam rangka menyelesaikan kasus-kasus kejahatan hak asasi manusia, yang terjadi ketika pemerintahan otoriter berkuasa. Proses ini penting dilakukan, guna meminimalisir 'ganjalan sejarah', yang bisa menjadi hambatan dalam perjalanan bangsa ke depan. Bila permasalahan di masa yang lalu tidak segera dicarikan solusi dan mekanisme penyelesainnya, dikhawatirkan segregasi sosial di masyarakat, akibat stigmatisasi warisan rezim otoriter, menjadi terus berkepanjangan, yang sewaktu-waktu bisa menjadi sumber potensi konflik horisontal, di kelak kemudian hari. Mengingat begitu banyaknya kasus pelanggaran HAM di masa lalu, dan mewariskan bermacam stigma dan predikat bagi para korbannya, tanpa ada kejelasan kapan semua itu akan diakhiri. Selain itu, jika masa lalu tidak diselesaikan, bangsa ini juga tak akan pernah belajar, dari kesalahan yang pernah diperbuatnya saat lampau, untuk kemudian berupaya tidak mengulanginya kembali di masa yang akan datang. Masa lalu akan terus menjadi hutang sejarah tak terbayar, jika penyelesaian tak diwujudkan.

Kronologis UU KKR

Pada tahun 1998, gagasan pembentukan KKR disuarakan dan didorong oleh berbagai kalangan yakni tokoh politik, lembaga swadaya masyarakat dan juga Komnas HAM. Gagasan tersebut ditindak lanjuti dengan adanya kesepakatan antara Komnas HAM dengan pihak pemerintah untuk membentuk Tim Informal Rekonsiliasi Nasional. Gagasan rekonsiliasi ini juga diupayakan sejumlah tokoh politik meskipun dengan usulan format rekonsiliasi yang berbedaa-beda diantaranya Rembuk Nasional, Forum Konsolidasi Nasional, sampai pada gagasan untuk membentuk Komisi Pencari Kebenaran dan Rekonsiliasi.

Pada tahun 2000, proses institusionalisasi pembentukan KKR diwujudkan dengan mendorong masuknya agenda penyelesaian masa lalu dalam agenda reformasi nasional. Pembentukan KKR mendapatkan basis legalnya ketika Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) mengeluarkan ketetapan mengenai pembentukan Komisi Kebenaran Dan Rekonsiliasi Nasional (KKRN) tahun 2000. Ketetapan MPR ini menunjukkan adanya kesadaran bersama sebagai bangsa bahwa pada masa lalu telah terjadi penyalahgunaan kekuasaan dan pelanggaran hak asasi manusia yang perlu untuk diungkapkan demi menegakkan kebenaran. Selain itu, landasan hukum kedua tentang mandat untuk pembentukan KKR juga terdapat dalam UU No. 26 Tahun 2000 tentang pengadilan HAM sebagai sebuah mekanisme alternatif penyelesaian pelanggaran HAM masa lalu. Amanat pembentukan KKR dengan undang-undang khusus ini kemudian berlanjut dengan persiapan penyusunan naskah Rancangan Undang-undang (RUU) oleh Departemen Hukum dan Perundang-undangan sejak tahun 2000. Serangkaian pertemuan untuk menyusun naskah undang-undang KKR dilakukan dengan masukan dari berbagai kalangan termasuk kalangan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM). Terjadi beberapa kali perubahan draft RUU KKR sebelum akhirnya diserahkan oleh Departemen Hukum dan Perundang-undangan ke Sekretariat Negara pada tahun 2003.

Dalam mengupayakan penyelesaian berbagai kasus pelanggaran HAM di masa lalu, terlepas dari bermacam kritik yang melingkupinya, negara sesungguhnya telah mencoba mengusahakan serangkaian upaya penyelesaian. Salah satunya ialah pembentukan Pengadilan Hak Asasi Manusia, melalui UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM. Melalui pengadilan ini, terkait dengan kasus masa lalu, setidaknya telah disidangkan dua kasus, Pengadilan HAM ad-hoc untuk kasus pelanggaran HAM yang berat di Timor Timur, di tahun 2002, serta di tahun 2004, untuk kasus pelanggaran

HAM yang berat di Tanjung Priok tahun 1984. Akan tetapi, meski pengadilan sudah digelar, dari putusan yang ada, hasilnya terlihat tidak memberi kepuasan bagi para pencari keadilan, khususnya mereka yang menjadi korban.[1] Selain pembentukan Pengadilan HAM, negara juga sudah pernah menginisiasi pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR), melalui UU No. 27 Tahun 2004 tentang KKR. Sayangnya, dalam masa pertumbuhannya, tanpa disangka-sangka, Mahkamah Konstitusi (MK) membatalkan keseluruhan undang-undang ini, melalui Putusan No. 006/PUU-IV/2006, pada 7 Desember 2007.[2]

Namun demikian, bukan berarti MK kemudian menutup pintu rapat-rapat seluruh peluang untuk menyelesaikan beragam kasus pelanggaran hak asasi manusia di masa lalu. Dalam putusannya MK memberikan sejumlah alternatif bagi penyelesaian pelanggaran hak asasi manusia di masa lalu, salah satunya dengan pembentukan kembali undang-undang komisi kebenaran dan rekonsiliasi, yang sejalan dengan UUD 1945, dan menjunjung tinggi prisip-prinsip hukum humaniter dan hukum hak asasi manusia internasional. Melalui Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, pemerintah baru pasca-otoriter, diberi kesempatan untuk mendamaikan kecenderungan pendekatan penghukuman (demi akuntabilitas penegakan hukum) terhadap para pelaku di satu sisi, dengan kecenderungan memberi maaf atau amnesti di sisi lain, sehingga tercipta satu kondisi keadilan transisional, yang memang tidak sepenuhnya memuaskan.

---

1 Pengadilan HAM untuk Kasus Timor Timur menyidangkan 18 Terdakwa, keseluruhannya diputus bebas, serta tidak ada kompensasi bagi para korban. Sementara Pengadilan HAM untuk Kasus Tanjung Priok, menyidangkan 14 Terdakwa semuanya dari Militer, dan akhirnya pun semua terdakwa bebas (di Pengadilan Tingkat I, 12 orang dinyatakan bersalah dan ada putusan tentang kompensasi korban, tingkat banding dan kasasi semua Terdakwa dibebaskan).

2 Proses institusionalisasi KKR, mulai dilakukan di tahun 2000, yang terimplementasi dengan masuknya agenda penyelesaian masa lalu ke dalam agenda reformasi nasional. Pertama kali, pembentukan KKR mendapatkan basis legal ketika Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) mengeluarkan ketetapan mengenai pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Nasional (KKRN) tahun 2000. Ketetapan MPR ini menunjukkan adanya kesadaran bersama sebagai bangsa, bahwa pada masa lalu telah terjadi penyalahgunaan kekuasaan dan pelanggaran hak asasi manusia yang perlu untuk diungkapkan demi menegakkan kebenaran.[2] Selain itu, mandat pembentukan KKR juga terdapat dalam UU No. 26 Tahun 2000 tentang pengadilan HAM. Lahirnya KKR menurut undang-undang ini, adalah sebagai sebuah mekanisme alternatif penyelesaian pelanggaran HAM masa lalu. Selanjutnya, pada 7 September 2004, dalam Rapat Paripurna DPR, akhirnya RUU Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) disahkan menjadi undang-undang. Meski muatan undang-undang ini dipandang belum sepenuhnya memenuhi rasa keadilan, namun hadirnya UU KKR tersebut, setidaknya diharapkan dapat menjadi pijakan sekaligus peta jalan bagi penyelesaian pelanggaran HAM di masa lalu. Catatan kritis atas UU No. 27 Tahun 2004, sedikitnya ditujukan pada tiga materi penting, yaitu mengenai amnesti, pemberian kompensasi yang digantungkan pada amnesti, dan sifat substitutif mekanisme KKR atas pengadilan. Ketidakjelasan dan ketidak-sempurnaan konsep atas tiga materi tersebut dikhawatirkan akan berimplikasi pada hilangnya kerangka hukum bagi narasi korban, sehingga terbuka kembali ruang pengingkaran tanggung jawab negara atas kekerasan masa lalu. Selain itu, materi-materi di dalam undang-undang tersebut juga telah kehilangan roh pengungkapan kebenaran dan memungkinkan keberlangsungan praktik impunitas. Berangkat dari sejumlah catatan itulah, kemudian para korban pelanggaran HAM di masa lalu, dan beberapa elemen masyarakat sipil, termasuk ELSAM, berinisiatif untuk mengajukan permohonan pengujian atas UU No. 27 Tahun 2004, kepada Mahkamah Konstitusi. Lebih jauh para pemohon uji materiil ini mendalilkan, bahwa sejumlah ketentuan UU KKR bertentangan dengan UUD 1945, diantaranya mengenai pemberian amnesti kepada pelaku, dan penyelesaian pelanggaran HAM masa lalu yang "seolah" membiarkan terjadinya tawar menawar dengan pelaku, karena adanya prasyarat rekonsiliasi atau penyelesaian pelanggaran HAM yang berat dilakukan setelah adanya amnesti kepada para pelaku, klausul-klausul tersebut juga dianggap bertentang dengan hukum hak asasi manusia internasional, hukum humaniter, dan bertentangan dengan prinsip-prinsip terkait hak-hak korban. Selengkapnya lihat: Indriaswati Dyah Saptaningrum, dkk., Menjadikan Hak Asasi Manusia sebagai Hak Konstitusional: Pandangan Kritis atas Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap Judicial Review UU KKR dan Implikasinya bagi Penyelesaian Pelanggaran HAM di Masa Lalu, Seri Briefing Paper ELSAM, No. 01 January 2007.

B. Urgensi Pembentukan Kembali UU KKR

1. Konstitusionalitas KKR

Perintah konstitusional MK untuk membentuk kembali UU KKR yang sejalan dengan UUD 1945 menjadi penting, karena penegasan ini memiliki arti bahwa MK mengakui urgensi dan konstitusionalitas Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR), dalam penyelesaian pelanggaran HAM di masa lalu.

Pada Kamis, 7 Desember 2006, dalam perkara No. 006/PUU-IV/2006 perihal pengujian UU No. 27 Tahun 2004 tentang KKR, yang diajukan oleh sejumlah elemen masyarakat sipil, MK mengabulkan tuntutan para pemohon. Namun di luar dugaan, MK tidak hanya membatalkan pasal yang dimohonkan, tetapi MK malah membatalkan keseluruhan UU KKR, dengan alasan tujuan dari KKR tidak akan mungkin dicapai dengan undang-undang dimaksud. Dalam pertimbangan hukum putusannya (*ratio decidendi*), MK menyatakan bahwa pasal yang dibatalkan merupakan pasal jantung dari apa yang menjadi tujuan UU KKR, sehingga dengan pembatalan pasal ini, maka KKR tidak lagi bisa menjadi tujuannya, karenanya UU KKR perlu dibatalkan secara keseluruhan.[3]

Dalih bahwa MK tidak dapat menambahkan norma undang-undang di dalam putusannya (*positive legislature*), mungkin bisa menjadi alasan bagi MK, untuk sekedar membatalkan ketentuan-ketentuan dan materi-materi di dalam UU KKR, tanpa kewajiban untuk memperbaiki materi dari undang-undang yang diuji. Meskipun begitu, untuk tetap memastikan berlangsungnya penyelesaian berbagai kasus pelanggaran HAM di masa lalu, khususnya proses pengungkapan kebenaran dan rekonsiliasi, sebagai bagian dari transisi demokrasi, dalam putusannya MK salah satunya merekomendasikan pembentukan UU KKR baru, yang sejalan dengan UUD 1945, dan menjunjung tinggi prinsip-prinsip hukum humaniter dan hukum hak asasi manusia internasional. Lebih jauh ditegaskan MK:

> Dengan dinyatakannya UU KKR tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara keseluruhan, tidak berarti Mahkamah menutup upaya penyelesaian pelanggaran HAM berat di masa lalu melalui upaya rekonsiliasi. Banyak cara yang dapat ditempuh untuk itu, antara lain dengan mewujudkan rekonsiliasi dalam bentuk kebijakan hukum (undang-undang) yang serasi dengan UUD 1945 dan instrumen HAM yang berlaku secara universal, atau dengan

[3] Sementara dalam putusan perkara No. 020/PUU-IV/2006, yang diajukan oleh 'kelompok penentang pengungkapan kebenaran dan rekonsiliasi', yang tidak menghendaki adanya Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, serta penyelesaian pelanggaran HAM di masa lalu, khususnya terkait dengan penyelesaian kasus seputar 1965, MK menyatakan permohonan para pemohon tidak dapat diterima, dengan alasan pada kenyataannya UU yang menjadi permohonan pemohon sudah dinyatakan tidak mengikat secara hukum. Lebih jauh dikemukakan MK, bahwa UU KKR, baik dalam rumusan normanya maupun kemungkinan pelaksanaan normanya di lapangan, tidak dimungkinkan untuk mencapai tujuan rekonsiliasi yang diharapkan. Dengan pertimbangan demikian, MK berpendapat bahwa asas dan tujuan KKR, sebagaimana termaktub dalam Pasal 2 dan Pasal 3 UU KKR, tidak mungkin dapat diwujudkan, karena tidak adanya jaminan kepastian hukum (*rechtsonzekerheid*). Oleh karena itu, MK menilai UU KKR secara keseluruhan bertentangan dengan UUD 1945 sehingga harus dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Lihat Putusan MK No. 006/PUU-IV/2006.

melakukan rekonsiliasi melalui kebijakan politik dalam rangka rehabilitasi dan amnesti secara umum.[4]

Perintah konstitusional MK untuk membentuk kembali UU KKR yang sejalan dengan UUD 1945 dan hukum HAM internasional, menjadi penting, karena penegasan ini sesungguhnya memiliki arti bahwa MK mengakui urgensi dan konstitusionalitas Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR), dalam penyelesaian pelanggaran HAM di masa lalu, sebagai bagian dari proses transisi demokrasi. Merujuk pada studi yang dilakukan Arjomand, yang mengatakan bahwa pembentukan MK, bagi negara yang mengalami proses transisi, adalah dimaksudkan sebagai panduan dalam transisi demokrasi, dan menjaga berjalannya konstitusi. Diungkapkan Arjomand, "*in the new constitutionalism, just as the constitutional courts have assumed the function of guiding the transition to democracy*".[5] Oleh karena itu, pengingkaran terhadap amanat konstitusional putusan MK, dapat pula dimaknai sebagai pengingkaran terhadap konstitusi. Apalagi bagi sebuah negara yang tengah mengalami proses transisi seperti Indonesia.

Mengapa harus undang-undang? Kendati dalam putusannya MK juga memberikan alternatif selain pembentukan kembali undang-undang, yakni melalui sebuah kebijakan politik untuk dilakukan rehabilitasi dan amnesti umum, pilihan pembentukan kembali undang-undang, adalah pilihan terbaik dan paling konstitusional. Melihat dari keluasan dan kerumitan masalah terkait pelanggaran HAM di masa lalu, tidaklah memungkinkan jika kebijakan politik, apalagi sekedar *executive order* dipilih sebagai jalan penyelesainnya. Pilihan untuk melakukan pembentukan kembali

Pada tahun 2001, ditengah penggodokan draft RUU KKR di Pemerintah, DPR dan Pemerintah menjanjikan kepada rakyat Papua bahwa negara akan mempertanggungjawabkan berbagai bentuk pelanggaran HAM di Papua melalui dua instrumen yaitu Pengadilan HAM dan KKR. Janji itu dituangkan dalam UU No. 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua. KKR dijanjikan oleh DPR dan Pemerintah sebagai jalan untuk menjaga keutuhan bangsa di Papua, yang saat itu sangat terancam. Pasal 44 UU Otonomi Khusus menyatakan KKR dilakukan untuk "melakukan klarifikasi sejarah dan merumuskan serta menetapkan langkah-langkah rekonsiliasi" dalam rangka menjaga persatuan bangsa. Artinya DPR dan Pemerintah telah berjanji kepada rakyat Papua bahwa KKR akan dibentuk.

Pada **tahun 2003**, pembahasan RUU KKR mulai berjalan di DPR. Pembahasan DPR ini dilakukan dengan membentuk Panitia Khusus (Pansus) yang terdiri dari 50 orang dari lintas fraksi. Pembahasan RUU KKR memakan waktu lebih dari satu setengah tahun sebelum akhirnya di syahkan menjadi UU. Lamanya pembahasan ini karena terdapat proses Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) yang mengundang lebih dari 50 kelompok dan indvidu untuk memberikan pandangan tentang KKR.

Pada tahun 2004, tepatnya tanggal 7 September 2004, RUU KKR disyahkan dalam rapat paripurna DPR menjadi UU Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi.

Paska **tahun 2004**, proses pembentukan KKR berjalan sangat lambat. KKR seharusnya terbentuk pada bulan April 2005 karena UU KKR mengamanatkan pembentukan KKR setahun setelah diundangkan. Sampai dengan satu tahun setelah pengesahan UU KKR, pemerintah belum membentuk tim seleksi untuk memilih calon anggota KKR.

Pada **tahun 2005**, pemerintah melalui Departemen Hukum dan HAM pada bulan April 2005 melakukan proses seleksi calon anggota Komisioner KKR. Panitia seleksi menyelesaian kerjanya pada Agustus 2005. Saat itu, terpilih 42 calon anggota yang kemudian diserahkan kepada Presiden untuk dipilih 21 calon.

[4] Lihat Putusan MK No. 006/PUU-IV/2006, hal. 131.
[5] Said Amir Arjomand, Law, Political Reconstruction and Constitutional Politics, dalam *Journal International Sociology*, edisi March 2003 Vol 18 (1), hal. 12.

undang-undang, akan lebih memberikan ruang bagi terjadinya negosiasi yang lebih luas, bagi upaya penyelesaian masa lalu. Artinya, dengan pembentukan undang-undang akan membuka partisipasi dari beragam *stake holder*, maupun masyarakat secara umum, sehingga tidak sekedar menjadi bahan negosiasi politik antar-segelintir elit politik, sebab pembahasan di DPR, mengandaikan adanya keterwakilan dari seluruh rakyat.[6]

2. Amanat Reformasi

Seperti telah disebutkan sebelumnya, pembentukan KKR juga menjadi mandat utama dari Tap MPR No. V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan Nasional. Di dalam Tap MPR tersebut, dengan tegas disebutkan, untuk memantapkan persatuan dan kesatuan nasional harus diwujudkan dalam langkah-langkah nyata, berupa pembentukan Kimisi Kebenaran dan Rekonsiliasi. Secara lengkap di dalam paragraf kedua Maksud dan Tujuan ditetapkannya ketetapan MPR dimaksud ialah:

> Kesadaran dan komitmen yang sungguh-sungguh untuk memantapkan persatuan dan kesatuan nasional harus diwujudkan dalam langkah-langkah nyata, berupa pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, serta merumuskan Etika Berbangsa dan Visi Indonesia Masa Depan.

Pembentukan KKR ini penting sebagai salah satu panduan dalam perjalanan bangsa ke depan, atau dalam Tap MPR ini salah satunya disebutkan, akan sangat berpengaruh pada penegakkan supremasi hukum dan perundang-undanngan, yang diterapkan secara konsisten dan bertangungjawab, serta menjamin dan menghormati hak asasi manusia. Untuk menjamin terlaksananya itu semua, perlu didahului dengan

[6] Selain alternatif yang diberikan MK untuk melakukan rehabilitasi dan amnesti umum, melalui kebijakan politik, juga menyalahi prinsip dalam penyelesaian pelanggaran hak asasi manusia yang berat. Laporan Sekjend PBB untuk the Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies, menyatakan bahwa "*United Nations-endorsed peace agreements can never promise amnesties for genocide, war crimes, crimes against humanity or gross violations of human rights*". Oleh karena itu, terlihat sangat jelas bahwa PBB sebagai sebuah badan internasional menentang pemberian amnesti untuk pelanggaran berat hak asasi manusia. Lebih lanjut, Sekretaris Jendral PBB juga menyatakan bahwa "*in the face of widespread human rights violations, States have the obligation to act not only against perpetrators, but also on behalf of victims – including through the provision of reparations*". Kemudian Updated Set of Principles for the Protection and Promotion of Human Rights through Action to Combat Impunity (Impunity Principles), di dalam Resolusinya tertanggal 21 April 2005, Komite HAM PBB merujuk pada prinsip-prinsip dasar ini menghimbau, "*States, intergovernmental organizations and non-governmental organizations to consider the recommendations and best practices identified in…the updated Principles, as appropriate, in developing and implementing effective measures to combat impunity*". Pasal 19 dari Impunity Principles menyatakan bahwa negara harus melakukan investigasi yang layak atas pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi dan harus menjamin bahwa "mereka yang bertanggung jawab atas kejahatan serius menurut hukum internasional dituntut, diadili dan dihukum". Lebih jauh, di dalam Prinsip 23 point (1) Brussels Principles against Impunity and for International Justice (Maret 2002), disebutkan *Non-judicial commissions of inquiry (such as "truth and reconciliation" commissions) and judicial procedures, far from excluding each other, are mutually complementary in the fight against impunity and for international justice. The constitution and activity of these commissions cannot, however, replace judicial procedures*. Selanjutnya merujuk pada The International Covenat of Civil and Political Rights (ICCPR), kedua kejahatan ini dianggap sebagai the most serious crimes, dimana menurut hukum internasional terhadap kedua kejahatan ini tidak diperkenankan adanya amnesti. Oleh karenanya, terhadap kedua kejahatan ini negara wajib melakukan penghukuman terhadap pelaku-pelaku kejahatan terhadap kemanusiaan dan genosida. Jadi ada kewajiban negara untuk menghukum pelaku. Hal ini juga berkaitan dengan pendapat International Law Commission (ILC), draft article tentang tanggung jawab negara apabila terjadi pelanggran HAM yang berat, yang pada intinya adalah hukum pelaku dan bayar kompensasi terhadap korban. Lebih jauh berdasarkan Statuta Roma dari The International Criminal Court (ICC), kejahatan HAM yang berat adalah kejahatan yang paling berat (the most serious crime) yang menjadi musuh umat manusia (hostis humanis generis) dan merupakan perhatian dari masyarakat International secara keseluruhan. Disamping itu, dilakukannya kejahatan ini merupakan pelanggaran terhadap Ius Cogens, yaitu norma tertinggi di dalam hukun International di mana norma ini mengalahkan norma-norma yang lainnya. Sehingga terhadap kejahatan ini seluruh negara di dunia berkewajiban untuk melakukan penuntutan (erga omnes obligatio).

penyelesaian berbagai kasus korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta pelanggaran hak asasi manusia.[7] Dalam pengimplementasiannya, Tap MPR ini menyebutkan perlunya membentuk Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Nasional, sebagai sebuah lembaga ekstra-yudisial yang jumlah dan anggota dan kriterianya ditetapkan dengan undang-undang. Bab V Tap MPR No. V/MPR/2000 perihal Kaidah Pelaksanakan, dalam butir 3 secara lengkap disebutkan:

> Membentuk Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Nasional sebagai lembaga ekstra-yudisial yang jumlah anggota dan kriterianya ditetapkan dengan undang-undang. Komisi ini bertugas untuk menegakkan kebenaran dengan mengungkapkan penyalahgunaan kekuasaan dan pelanggaran hak asasi manusia di masa lampau, sesuai dengan ketentuan hukum dan perundang-undangan yang berlaku, dan melaksanakan rekonsiliasi dalam perspektif kepentingan bersama sebagai bangsa. Langkah-langkah setelah pengungkapan kebenaran, dapat dilakukan pengakuan kesalahan, permintan maaf, pemberian maaf, perdamaian, penegakan hukum, amnesti, rehabilitasi, atau alternatif lain yang bermanfaat untuk menegakkan persatuan dan kesatuan bangsa, dengan sepenuhnya memerhatikan rasa keadilan dalam masyarakat.

Membaca penegasan kaidah pelaksanaan pemantapan persatuan dan kesatuan nasional di atas, sangat jelas tersurat bahwa pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, yang pembentukan dan proses kerjanya diatur melalui suatu undang-undang, adalah salah satu mandat reformasi, yang harus diwujudkan bilamana masa depan bangsa ini ingin lebih baik. Bahkan ketentuan tersebut dengan terang benderang sudah memberikan panduan mengenai kewenangan apa saja yang dimiliki oleh KKR, serta bagaimana langkah-langkah dan tahapan penyelesaian pelanggaran HAM di masa lampau, dengan berpegang teguh pada rasa keadilan masyarakat, khususnya korban.

Artinya, mandat dari Tap MPR tersebut akan tetap hidup, sampai dengan diraihnya maksud dan tujuan dari Tap dimaksud. Pengingkaran terhadap tujuan Tap, berarti pula penghianatan terhadap mandat reformasi, yang dipastikan akan menjadi penghalang besar bagi perjalanan dan kemajuan bangsa ke depan.

Pada perkembangan berikutnya, meskipun berdasar pada Pasal 7 UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peratuan Perundang-undangan, Tap MPR tidak lagi masuk di dalam hierarki peraturan perundang-undangan, akan tetapi berdasar pada Tap MPR No. I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002, Ketetapan MPR tentang pemantapan persatuan nasional dinyatakan tetap berlaku. Di dalam Pasal 4 Tap MPR No. I/MPR/2003 disebutkan, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional, tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang.[8]

---

[7] Tap MPR No. V/MPR/2000 Bab IV Arah Kebijakan Butir 3.

[8] Ketetapan MPR yang lebih dikenal dengan 'Tap Sapu Jagad' ini membagi Ketetapan MPRS/MPR dari periode 1960-2002 ke dalam enam kategori: Kategori I: (1) TAP MPRS/TAP MPR yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku (8 Ketetapan); (2) Kategori II: TAP MPRS/TAP MPR yang dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan (3 Ketetapan); (3) Kategori III: TAP MPRS/TAP MPR yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya Pemerintahan Hasil Pemilu 2004 (8 Ketetapan); (4) Kategori IV: TAP MPRS/TAP MPR yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya Undang-Undang (11 Ketetapan); (5) Kategori V: TAP

Pertanyaan berikutnya adalah, apakah hal ini berarti Ketetapan MPR tersebut otomatis batal bersamaan dengan lahirnya UU No. 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi? Seharusnya bilamana undang-undang dimaksud, sebagai amanat Tap MPR bisa diimplementasikan, dan tujuan dari pengungkapan kebenaran dan rekonsiliasi terwujud, maka masa berlaku Tap MPR tersebut seharusnya berakhir. Namun, situasi hukum baru muncul pasca-putusan Mahkamah Konstitusi, yang pada intinya ingin menegaskan bahwa maksud dan tujuan dari Tap MPR No. V/MPR/2000 tidak akan mungkin dicapai jika pelaksanan rekonsiliasi nasional diserahkan kepada UU No. 27 Tahun 2004, oleh karena itu MK mengamanatkan pembentukan aturan baru. Bila dibaca secara detail, ada kesamaan mandat antara ratio decidendi putusan MK, dengan Penutup dari Tap MPR No. V/MPR/2000, berikut komparasinya:

Tap MPR No. V/MPR/2000	Putusan MK No. 006/PUU-IV/2006
Ketetapan ini menetapkan arah kebijakan untuk melaksanakan rekonsiliasi dalam usaha memantapkan persatuan dan kesatuan nasional, melalui mekanisme politik dan hukum serta melalui sosialisasi dan proses pembudayaan, sehingga dapat menjadi pedoman tingkah laku bernegara bagi penyelenggara negara dan masyarakat.	Banyak cara yang dapat ditempuh untuk itu, antara lain dengan mewujudkan rekonsiliasi dalam bentuk kebijakan hukum (undang-undang) yang serasi dengan UUD 1945 dan instrumen HAM yang berlaku secara universal, atau dengan melakukan rekonsiliasi melalui kebijakan politik dalam rangka rehabilitasi dan amnesti secara umum.

Dari uraian di atas, dapat ditarik simpulan, bahwa yang menjadi pijakan adalah maksud dan tujuan yang hendak dicapai dari suatu kerja pengungkapan kebenaran dan rekonsiliasi, seperti diatur di dalam Tap MPR No. V/MPR/2000, sementara undang-undang hanyalah implementator bagi tercapainua tujuan yang ditegaskan di dalam Tap. Artinya, mandat dari Tap MPR tersebut akan tetap hidup, sampai dengan diraihnya maksud dan tujuan dari Tap dimaksud. Pengingkaran terhadap tujuan Tap , berarti pula penghianatan terhadap mandat reformasi, yang dipastikan akan menjadi penghalang besar bagi perjalanan dan kemajuan bangsa ke depan.

Pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR), juga dimandatakan oleh UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia, khususnya terkait dengan penyelesaian pelanggaran HAM yang berat, yang terjadi sebelum diundangkannya undang-undang ini. Dalam Pasal 47 UU HAM di sebutkan sebagai berikut:

> *(1) Pelanggaran hak sasi manusia yang berat yang terjadi sebelum berlakunya Undang-undang ini tidak menutup kemungkinan penyelesaiannya dilakukan oleh Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi.*
> *(2) Komisi Kebenaran danRekonsiliasi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dibentuk dengan undang-undang.*

Dengan sangat terang bahkan, undang-undang tersebut menganatkan pembentukan UU KKR, yang akan menjadi instrumen bagi penyelesain pelanggaran HAM yang berat,

---

MPRS/TAP MPR yang dinyatakan masih berlaku sampai dengan ditetapkannya Peraturan Tata Tertib Baru oleh MPR Hasil Pemilu 2004 (5 Ketetapan); (6) Kategori VI: TAP MPRS/TAP MPR yang dinyatakan tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut, baik karena bersifat final (*einmalig*), telah dicabut, maupun telah selesai dilaksanakan(104 Ketetapan).

yang terjadi di masa lalu, sebelum berlakunya UU Pengadilan HAM. Penyimpangan terhadap mandat Pasal 47 di atas, adalah satu tindakan yang melanggar undang-undang. Artinya, negara dapat dikatakan telah melakukan satu perbuatan melanggar hukum, bilamana tidak memenuhi perintah suatu undang-undang.

Penyimpangan terhadap mandat Pasal 47 di atas, adalah satu tindakan yang melanggar undang-undang. Artinya, negara dapat dikatakan telah melakukan satu perbuatan melanggar hukum, bilamana tidak memenuhi perintah suatu undang-undang.

Pada **tahun 2006**, Di tengah keterlambatan pembentukan KKR Nasional, pemerintah menjanjikan kepada rakyat Aceh untuk membentuk KKR sebagai instrumen penyelesaian masalah Hak Asasi Manusia. melalui UU No. 11 tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh, pasal 229 menyatakan bahwa "untuk menyelesaikan pelanggaran HAM di masa lalu di Aceh dibentuk Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi." KKR yang dijanjikan untuk Aceh ini, merupakan bagian dari KKR Nasional. Janji untuk membentuk KKR tersebut juga merupakan hasil perundingan internasional antara RI dengan GAM dalam sebuah MoU yakni dalam MoU Helsinki.

Pada **tahun 2006**, terjadi upaya mengajukan uji materiil UU KKR ke Mahkamah Konstitusi (MK) yang diajukan oleh sejumlah LSM dan korban pelanggaran HAM. Para pemohon uji materiil ini mendalilkan bahwa sejumlah ketentuan UU KKR bertentangan dengan UUD 1945, diantara menyenai pemberian amnesti kepada pelaku, dan penyelesaian pelanggaran HAM masa lalu yang "seolah" terjadi tawar menawar dengan pelaku, karena adanya prasyarat rekonsiliasi atau penyelesaian pelanggaran HAM yang berat dilakukan setelah adanya amnesti kepada para pelaku, klausul-klausul tersebut juga dianggap bertentang dengan hukum hak asasi manusia internasional, hukum humaniter, dan bertentangan dengan prinsip-prinsip terkait hak-hak korban.

Pada akhir **tahun 2006,** MK mengabulkan tuntutan para pemohon dan justru membatalkan keseluruhan UU KKR. MK berargumen bahwa pasal yang dibatalkan merupakan pasal yang merupakan jantung dari apa yang menjadi tujuan UU KKR. Dengan pembatalan pasal ini maka KKR tidak lagi bisa menjadi tujuannya, sehingga UU KKR perlu dibatalkan secara keseluruhan. MK kemudian merekomendasikan untuk membentuk UU KKR baru sesuai dengan UUD 1945, hukum humaniter dan hukum hak asasi manusia internasional.

Dalam konteks yang lebih khusus, penegasan serupa juga dimandatkan oleh UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Pasal 46 UU Otsus Papua dengan jelas menganatkan pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Papua. Pembentukan KKR di Papua berfungsi untuk melakukan klarifikasi sejarah Papua, yang bertujuan guna pemantapan persatuan dan kesatuan bangsa. Lebih jauh, KKR di Papua bertugas untuk melakukan kerja-kerja rekonsiliasi, yang mencakup pengungkapan kebenaran, pengakuan kesalahan, permintaan maaf, pemberian maaf, perdamaian, penegakan hukum, amnesti, rehabilitasi, atau alternatif lain yang bermanfaat dan dengan memperhatikan rasa keadilan dalam masyarakat.[9]

Sesaat sebelum dibatalkannya UU No. 27 Tahun 2004 tentang KKR, pemerintah mengundangkan UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, yang juga menganatkan pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Aceh. Di dalam Pasal 229 ayat (1) UU Pemerintahan Aceh disebutkan, "*Untuk mencari kebenaran dan rekonsiliasi*,

[9] Lihat Penjelasan Pasal 46 UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

dengan Undang-Undang ini dibentuk Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Aceh". Mandat pembentukan KKR di Aceh ini, sekaligus juga merupakan kelanjutan dari Kesepakatan Damai Helsinki, antara Pemerintah Indonesia dengan GAM. Di dalam bagian Hak Asasi Manusia, yang menjadi salah satu klausula kesepakatan damai, disebutkan bahwa KKR di Aceh akan dibentuk oleh KKR Indonesia, dengan tugas untuk memformulasikan dan menetapkan langkah-langkah rekonsiliasi.[10] Namun demikian, dikarenakan pembentukan KKR di Aceh harus mengikuti KKR Nasional, yang diatur di dalam UU No. 27 Tahun 2004, sampai dengan saat ini, pembentukan KKR di Aceh urung terlaksana, akibat dibatalkannya UU KKR. Pun demikian dengan yang terjadi di Papua, meskipun pembentukan KKR di Papua tidak secara eksplisit merujuk pada KKR Nasional. Karenanya demi mempercepat proses rekonsiliasi nasional, lebih khusus lagi di Papua dan Aceh, UU KKR yang baru harus segera di bentuk.

C. Kerangka Hukum Internasional

Dalam khazanah hukum HAM internasional, Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), melalui UN General Assembly Resolution 60/147, tentang *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law* (diadopsi Majelis Umum PBB tanggal 16 Desember 2005), juga telah menyebutkan beberapa cakupan kewajiban negara terhadap korban pelanggaran HAM yang berat, yaitu:

1. Mengambil tindakan legislatif dan administratif yang memadai, dan tindakan lain yang perlu, untuk mencegah pelanggaran;
2. Melakukan investigasi terhadap pelanggaran secara efektif, cepat, menyeluruh, dan imparsial dan sejauh memadai, mengambil tindakan terhadap mereka yang diduga bertanggungjawab sesuai dengan hukum domestik dan hukum internasional;
3. Menyediakan akses keadilan yang setara dan efektif bagi korban tanpa menggantungkan pada siapa yang mungkin pada akhirnya bertanggungjawab atas kejahatan tersebut;
4. Menyediakan remedy bagi korban termasuk reparasi.

Secara lengkap, berdasarkan pada *UN General Assembly Resolution* 60/147, disebutkan bahwa setiap korban pelanggaran HAM yang berat, memiliki hak yang mencakup: (i) akses terhadap keadilan yang setara dan efektif; (ii) pemulihan yang memadai, efektif dan cepat atas penderitaan yang dialami; dan (iii) akses terhadap informasi yang relevan mengenai pelanggaran dan mekanisme pemulihan. Di dalam melakukan pemenuhan hak-hak tersebut, terdapat sejumlah prinsip yang harus dipenuhi, yaitu: (i) memadai, efektif dan cepat; (ii) ditujukan untuk mempromosikan keadilan; (iii) proporsional dengan beratnya pelanggaran dan penderitaan yang dialami; (iv) negara harus mengupayakan program nasional untuk pemulihan dan bantuan-bantuan lain untuk korban; (v) korban harus diberikan reparasi yang utuh dan efektif.

Masyarakat internasional, telah memberikan dukungan penuh bagi setiap upaya penyelesaian pelanggaran HAM yang berat, yang dilakukan oleh rejim pemerintah terdahulu. Dukungan ini berdasar atas kesadaran untuk secara bersama-sama mematahkan impunitas atas pelanggaran hak asasi manusia dan memulihkan kembali

[10] Lihat *Memorandum of Understanding* antara Pemerintah RI dengan GAM.

hak-hak korban. Selain itu, disadari pula bahwa institusionalisasi akuntabilitas melalui pengadilan yang ada dalam berbagai kasus tidak sepenuhnya memadai untuk menyelesaikan dan membongkar kejahatan rejim terdahulu. Salah satu dokumen terpenting yang mendorong pembentukan komisi kebenaran dan rekonsiliasi, adalah 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. Latar historis dari dokumen ini berangkat dari refleksi atas praktik-praktik pemberian amnesti oleh banyak negara, khususnya Amerika Latin yang cenderung menjadi *blanket amnesty*, dengan memberikan kekebalan/imunitas bagi pelaku kejahatan pelanggaran HAM di masa lalu dari penghukuman.

Berdasarkan kajian atas praktik-praktik amnesti tersebut, Komisi Tinggi HAM PBB menegaskan sejumlah 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. kewajiban untuk mengingat (*duty to remember*) dan selanjutnya mencegah kemungkinan terjadinya keberulangan di masa mendatang, 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*). Sebagai salah satu negara, yang pernah duduk menjadi anggota Dewan HAM PBB, tentunya Indonesia memiliki kewajiban moral dan etik, untuk sepenuhnya menjalankan prinsip-prinsip di atas.

Pendapat Komisi Tinggi HAM PBB di atas, juga kemudian diperkuat dalam *Updated Set of Principles for the Protection and Promotion of Human Rights through Action to Combat Impunity* (Impunity Principles), di dalam Resolusinya tertanggal 21 April 2005, Komite HAM PBB merujuk pada prinsip-prinsip dasar ini menghimbau, "*States, intergovernmental organizations and non-governmental organizations to consider the recommendations and best practices identified in…the updated Principles, as appropriate, in developing and implementing effective measures to combat impunity*". Pasal 19 dari Impunity Principles menyatakan bahwa negara harus melakukan investigasi yang layak atas pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi dan harus menjamin bahwa "mereka yang bertanggung jawab atas kejahatan serius menurut hukum internasional dituntut, diadili dan dihukum". Kemudian terkait dengan pembentukan komisi kebenaran, menurut Impunity Principles haruslah tetap memegang teguh pada empat prinsip dasar, yaitu: *The inalienable right to the truth; The duty to preserve memory; The victims' right to know; Guarantees to give effect to the right to know*. Impunity Principles juga menegaskan pentingnya reparasi bagi korban, seperti diatur di dalam Prinsip ke 31, yang menyebutkan, "*Any human rights violation gives rise to a right to reparation on the part of the victim or his or her beneficiaries, implying a duty on the part of the State to make reparation and the possibility for the victim to seek redress from the perpetrator*".[11]

Selain itu, Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik, yang sudah diratifikasi Indonesia dengan UU No. 12 Tahun 2005, juga menegaskan adanya kewajiban mandiri dari negara untuk melakukan investigasi, menyediakan reparasi dan juga untuk melakukan penuntutan terhadap pelaku-pelaku pelanggaran hak asasi manusia yang

[11] Lihat *Updated Set of principles for the protection and promotionof human rights through action to combat impunity*, Resolusi Komite HAM PBB sesi ke enam puluh satu, tertanggal 21 April 2005.

berat. Bahkan untuk kejahatan yang terjadi sebelum diratifikasinya kovenan tersebut, yaitu selama kejahatan tersebut belum secara diinvestigasi, direparasi ataupun juga investigasi atau dituntut. Bahwa kewajiban-kewajiban tersebut merupakan kewajiban bagi semua negara. Tidak saja merupakan kewajiban Pemerintah, tetapi juga kewajiban bagi semua organ negara, termasuk elemen yudisial. Kewajiban ini tercantum di dalam Pasal 2 Kovenan Internasional Sipil dan Politik, yaitu untuk menghargai dan untuk menjamin hak berdasarkan kovenan tersebut. Dan kata-kata "ensure" atau menjamin itu adalah kata-kata yang sangat penting.Karena di sini artinya adalah harus dibutuhkan suatu investigasi, reparasi dan juga penuntutan. Implikasi dari kewajiban ini adalah negara memiliki kewajiban untuk melakukan investigasi yang tuntas dan efektif dan juga untuk memberikan pemulihan yang efektif kepada korban dan juga untuk menuntut dan menghukum pelaku.

Khusus berkait dengan pemenuhan hak-hak korban, berlarut-larutnya pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, telah berimplikasi pada tertundanya keadilan (*delay justice*) bagi para korban pelanggaran hak asasi manusia di masa lalu. Korban menurut *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law*, korban adalah orang yang secara individu atau kolektif menderita kerugian, termasuk cedera fisik atau mental, penderitaan emosional, kerugian ekonomi atau penurunan nilai substansial dari hak-hak fundamental mereka, melalui tindakan atau kelalaian yang merupakan pelanggaran berat hukum hak asasi manusia internasional, atau pelanggaran berat hukum humaniter internasional (*persons who individually or collectively suffered harm, including physical or mental injury, emotional suffering, economic loss or substantial impairment of their fundamental rights, through acts or omissions that constitute gross violations of international human rights law, or serious violations of international humanitarian law*).

Merujuk pada *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law*, yang diadopsi Mejelis Umum PBB melalui Resolusi 60/147 tanggal 16 December 2005, yang ditujukan bagi mereka korban kejahatan pelanggaran hak asasi manusia yang berat, menjelaskan bahwa setiap korban pelanggaran hak asasi manusia yang berat berhak untuk mendapatkan: (1) akses terhadap keadilan yang setara dan efektif; (2) pemulihan yang memadai, efektif dan cepat atas penderitaan yang dialami; dan (3) akses terhadap informasi yang relevan mengenai pelanggaran dan mekanisme pemulihannya. Berdasarkan hukum internasional, pemulihan harus, sejauh mungkin, menghapus semua konsekuensi dari tindakan ilegal dan membangun kembali situasi yang rusak akibat dilakukannya suatu tindakan, sebagaimana sebelum terjadinya suatu tindakan (*restitutio in integrum*). Secara umum, berdasar pada hukum HAM internasional, korban pelanggaran hak asasi manusia yang berat, berhak untuk mendapatkan: restitusi, kompensasi, rehabilitasi, dan Jaminan kepuasan dan ketidakberulangan (*satisfaction and guarantees of non-repetition*).

D. Kesimpulan dan Rekomendasi

Dalam perjalanannya, meskipun konstitusionalitas dan urgensi KKR begitu terang benderang, belum terpenuhinya salah satu mandat reformasi, serta adanya dukungan internasional yang tidak sedikit, namun perkembangan pembentukan kembali UU KKR, nampak sangat tertatih-tatih. Sudah berjalan lebih dari empat tahun, pasca-pembatalan

UU No. 27 Tahun 2004, pembahasan RUU KKR yang baru belum dilakukan. Keterlambatan pembentukan kembali UU KKR ini, jelas menghambat perkembangan kebangsaan kita, untuk melaju ke depan, karena belum adanya penyelesaian beraneka ragam persoalan yang terjadi di masa lalu. Imbas paling buruk, dialami oleh para korban, khususnya mereka yang semakin tua dan renta, sebab hingga menjelang akhir khayatnya mereka belum juga mendapatkan keadilan yang semestinya.

Selain itu, Merujuk pada UU No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional, juga disebutkan tentang pentingnya melaksanakan rekonsiliasi nasional untuk menyelesaikan dan menuntaskan persoalan-persoalan yang masih mengganjal pada masa yang lalu, seperti pelanggaran HAM berat dan tindakan-tindakan kejahatan politik yang dilakukan atas nama negara, sebagai salah satu bagain dari konsolidasi demokrasi.

Oleh sebab itu, dukungan dari semua pihak, khususnya DPR dan Presiden, sebagai aktor utama yang bisa diharapkan dalam pembentukan kebijakan terkait dengan KKR, akan sangat menentukan percepatan pembahasan dan pembentukan UU KKR yang baru. Penyegeraan pembentukan UU KKR yang baru, akan menjadi bukti ketaatan konstitusional pembentuk undang-undang (Presiden dan DPR), kepada UUD 1945. Sebaliknya, penundaan/pengunduran atau bahkan pembatalan pembentukan UU KKR yang baru, adalah satu bentuk penghianatan terhadap UUD 1945 dan amanat reformsi, sebab MPR sebagai manifestasi seluruh rakyat Indonesia, dan juga MK, sudah sangat jelas menyatakan urgensi dan konstitusionalitas dari Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi. Untuk itu ELSAM merekomendasikan kepada Pemerintah dan DPR:

1. Perlunya mengagendakan pembahasan RUU KKR dengan segera, mengingat begitu mendesaknya kebutuhan untuk menyelesaikan beragam persoalan di masa lalu, yang menjadi salah satu mandat reformasi.
2. Mempersiapkan rencana pembahasan RUU KKR, melalui komunikasi intensif dengan pemerintah, mengingat dalam penyusunannya RUU ini menjadi inisiatif dari pemerintah.
3. Mengingatkan bahwa dalam pembahasan RUU KKR ke depan, harus tetap merujuk pada kesesuaian dengan UUD 1945 dan prinsip-prinsip hukum HAM internasional.

***