

Mengapa Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Diperlukan?

Ifdhal Kasim

Jauh dari sekedar menemukan dan mengumumkan kebenaran, badan-badan kebenaran resmi seringkali disertai mandat yang luas. Dalam beberapa kasus, mereka menjadi inisiatif paling menonjol dari pemerintah menyangkut kejahatan-kejahatan di masa lampau dan menjadi titik utama, yang darinya usaha-usaha lain untuk pertanggungjawaban, ganti rugi dan program reformasi dikembangkan. Alasan-alasan yang dikemukakan di belakang dibentuknya komisi kebenaran berbeda dari negara ke negara. Sebagai contoh, beberapa menekankan pada rekonsiliasi nasional dan pentingnya menutup buku sejarah hitam masa lalu; yang lain menjadikannya sebagai langkah menuju penuntutan yang akan mengikuti; sedangkan yang lain melihat penyelidikan ke masa lalu sebagai usaha menjauhkan kebijakan pemerintah baru dari regim lama dan menonjolkan suatu era baru yang menghargai hak-hak asasi.

Meskipun memiliki tekanan yang berbeda-beda, sebuah komisi kebenaran memiliki salah satu atau bahkan semua dari lima tujuan utama berikut ini: untuk menemukan, menjelaskan dan secara resmi mengakui keberadaan pelanggaran di masa lalu; memenuhi kebutuhan spesifik para korban; memberikan kontribusi pada keadilan dan pertanggungjawaban; menggariskan pertanggungjawaban institusional dan menyarankan reformasi; dan untuk mendorong rekonsiliasi dan mengurangi konflik mengenai yang sudah terjadi.

Menjelaskan dan Mengakui Kebenaran

Tujuan utama komisi kebenaran adalah penemuan fakta resmi: untuk menyusun catatan yang akurat mengenai masa lalu sebuah negara, mengklarifikasi peristiwa-peristiwa yang terjadi, dan menghilangkan tabir bantahan dan tutup mulut

dari suatu masa yang penuh pertentangan dan menyakitkan. Sejumlah besar wawancara dengan korban, yang merupakan ciri komisi-komisi demikian, memungkinkan sebuah gambaran mendetil mengenai pola-pola kekerasan salam jangka waktu dan wilayah yang luas, menciptakan rekaman sejarah yang hilang. Detil dan keluasan informasi dalam sebuah laporan komisi kebenaran biasanya memiliki kualitas yang jauh lebih baik daripada catatan sejarah lainnya, dan memberikan kepada masyarakat suatu catatan tertulis dan lengkap mengenai peristiwa-peristiwa yang sebelumnya sering kali diperdebatkan. Selain menggambarkan pola-pola umum, beberapa komisi kebenaran juga memecahkan kasus-kasus penting, bahkan menunjuk nama pelaku atau aktor intelektual tingkat tinggi dari kejahatan-kejahatan penting yang belum terselesaikan. Pengakuan resmi dan publik terhadap pelanggaran-pelanggaran di masa lalu secara efektif memecahkan keheningan suatu topik yang sebelumnya hanya dibicarakan secara diam-diam, dianggap “berbahaya” sebagai pembicaraan umum, jarang dilaporkan secara jujur oleh pers, dan jelas berada di luar batasan pelajaran sejarah di sekolah-sekolah. Pada hakekatnya, laporan komisi kebenaran menggali kembali sejarah sebuah negara dan membukanya untuk penilaian masyarakat.

Di beberapa negara, aktivis hak-hak asasi menekankan bahwa komisi kebenaran tidak menemukan kebenaran yang baru, namun membuka tabir kebohongan dan bantahan terhadap kebenaran yang sudah dikenal luas namun tidak dibicarakan. Bantahan yang keras lazim terdapat di negara-negara yang pemerintahan represifnya bergantung pada dukungan aktif atau pasif dari masyarakat, atau bagian-bagian tertentu dari masyarakat, untuk menjalankan kebijakannya dan mempertahankan kekuasaan. Aktivis anti-apartheid di Afrika Selatan menekankan bahwa tidak mungkin bahwa seorang warga Afrika Selatan tidak tahu bahwa penyiksaan, pembunuhan dan taktik-taktik represif lainnya biasa digunakan pada masa regim apartheid; kecuali secara sadar mereka menutup mata untuk menghalangi kebenaran tersebut, mereka pasti tahu. Maka beberapa warga Afrika Selatan menyatakan bahwa kontribusi komisi tersebut yang paling penting adalah menghilangkan kemungkinan bantahan itu berlanjut. Meskipun pada awalnya ada bantahan dari para pendukung apartheid ketika cerita-cerita menyedihkan itu mulai terdengar, dengan berlanjutnya kerja komisi, dan terutama setelah para pelaku mengakui dan menjelaskan penyiksaan dan pembunuhan yang mereka lakukan, adalah tidak mungkin untuk terus menolak kebenaran kesaksian tersebut. Sebagaimana dinyatakan penulis Michael Ignatieff, “Masa lalu merupakan perdebatan, dan fungsi komisi kebenaran, seperti sejarawan yang jujur, adalah untuk memurnikan perdebatan tersebut, untuk menyempitkan kemungkinan kebohongan

yang bisa diterima.”

Namun dibandingkan dengan warga kulit putih, warga kulit hitam Afrika Selatan biasanya tidak terlalu terkejut dengan bukti-bukti pelanggaran oleh negara: mereka adalah korban dan saksi pelanggaran-pelanggaran itu sendiri. Bahkan, dalam beberapa situasi yang memerlukan keberadaan komisi kebenaran pasca-transisi, para korban biasanya sudah memahami apa yang terjadi dan siapa yang bertanggung jawab, dan para peneliti hanya mengkonfirmasi hal-hal tersebut. Di beberapa negara, kekejaman terjadi dengan tanggung jawab secara terbuka oleh para pelakunya (seperti penculikan politik, atau pengumuman mengenai siapa kelompok atau individu yang menjadi sasaran), atau oleh personil berseragam yang meninggalkan saksi terhadap tindakan mereka (seperti penculikan aktivis di muka umum, atau pembantaian massal oleh angkatan bersenjata). Hal bahwa para korban sudah merasa mengetahui kebenaran, sehingga tidak mendapatkan kebenaran baru dari komisi tersebut, masih ditambah lagi dengan fakta bahwa para korban yang bersaksi kepada komisi kebenaran jarang yang mendapatkan informasi baru mengenai kasus mereka sendiri. Karena jumlah besar kesaksian yang didengarkan dan waktu serta sumber daya yang terbatas, komisi kebenaran hanya bisa melakukan investigasi mendalam pada sejumlah kecil kasus. Hampir semua kesaksian yang didengar dicatat secara akurat dan dianalisis secara statistik, namun sayangnya tidak diteliti secara mendalam.

Bagi beberapa korban dan orang yang selamat, komisi kebenaran tidaklah memberikan kebenaran baru, namun hanya secara formal mengakui kebenaran yang telah mereka ketahui. Dalam proses pengumpulan kesaksian dan penerbitan laporan resmi, komisi tersebut menawarkan pengakuan resmi terhadap fakta-fakta yang lama terkubur. Presiden bisa menggunakan kesempatan penerimaan resmi laporan komisi untuk memberikan pernyataan maaf resmi atas nama negara. Ketika Presiden Patricio Aylwin mengumumkan laporan resmi komisi kebenaran Chile, yang disiarkan di televisi nasional, ia memohon maaf dan ampun dari keluarga korban, yang dianggap sebagai suatu hal yang mengharukan setelah sekian lama disepelkan. Ia kemudian mengirimkan satu eksemplar laporan kepada keluarga setiap korban yang tercatat, dengan surat yang menunjukkan di halaman mana mereka dapat menemukan kasus yang bersangkutan.

Pembedaan antara *pengetahuan* dan *pengakuan* ini sering kali menjadi perhatian pengamat komisi kebenaran, pertama kali dikemukakan pada salah satu konferensi besar pertama mengenai keadilan transisional pada tahun 1988. “Pengakuan

berimplikasi bahwa negara telah mengakui dosanya dan mengakui bahwa ia telah berbuat keliru,” demikian menurut Aryeh Neier, presiden *Open Society Institute* dan mantan direktur eksekutif *Human Rights Watch*. Juan Mendez, seorang pengacara hak asasi manusia, menulis bahwa “Pengetahuan yang diakui secara resmi, dan dijadikan sebagai ‘bagian dari pengetahuan umum’ ... mendapatkan suatu kualitas misterius yang tidak ada bila ia sekedar ‘kebenaran’. Pengakuan resmi paling tidak mulai menyembuhkan luka-luka.”

Pengakuan resmi menjadi kuat terutama karena bantahan resmi telah sangat mendalam. Beberapa pengamat mengukur perlunya kebenaran resmi, dan kemudian ketepatan komisi kebenaran, dengan membandingkan sejauh mana suatu pemerintah berusaha menyembunyikan sifat asli regim tersebut. Aryeh Neier menyatakan bahwa kebutuhan untuk menemukan kebenaran ditentukan oleh seberapa tersembunyi kekejaman yang terjadi. “Faktor yang terpenting adalah, sementara pelanggaran dilakukan, apakah dilakukan usaha-usaha penipuan? Beberapa pemerintahan mencoba mempertahankan legitimasi internasional sementara melakukan pelanggaran – seperti sejumlah pemerintah Amerika Latin, vis-à-vis hubungan mereka dengan Amerika Serikat.” Kejahatan di beberapa negara secara sengaja dilakukan dengan cara yang bisa disembunyikan dengan mudah: tentara yang mengenakan pakaian sipil dan mengendarai mobil yang tidak bertanda, orang-orang yang menghilang tanpa jejak. “Semua hal tentang kejahatan tersebut diusahakan agar bisa dibantah. Bilamana penipuan merupakan inti pelanggaran, kebenaran mendapatkan nilai penting yang besar. Pengungkapan kebenaran dalam kondisi tersebut memiliki ‘power’ yang besar,” menurut Neier.

Penghilangan orang merupakan bentuk penipuan terbesar dalam penggunaan kekejaman, dengan tujuan jelas untuk berbohong dan menyembunyikan fakta. Namun tidak hanya penghilangan individual yang bisa disembunyikan; bahkan pembantaian besar-besaran sering kali terjadi di beberapa negara, dan secara resmi ditolak keras bahkan bila ada fakta yang mengarah demikian. Ratusan pembantaian terjadi di daerah pegunungan Guatemala pada awal dekade 1980-an pada waktu operasi militer untuk memusnahkan gerilyawan bersenjata dan para pendukungnya. Namun, akses orang luar ke wilayah-wilayah tersebut dihalangi, mencegah kabar tersebar. Bahkan banyak korban yang selamat tidak tahu bahwa kejadian serupa terjadi di tempat lain: dicegah oleh militer untuk bepergian ke wilayah sekitar, banyak yang beranggapan bahwa desa mereka merupakan satu-satunya sasaran.

Bahkan dalam kondisi di mana peristiwa-peristiwa tampaknya tercatat jelas,

fakta-fakta mendasar sering kali masih diperdebatkan dengan sengit, kadang kala sengaja dikelirukan untuk kepentingan politis. Meskipun ada laporan mendalam mengenai perang di Bosnia, ada tiga versi kebenaran resmi yang bertentangan di Bosnia mengenai apa yang sebenarnya terjadi dalam perang tersebut, masing-masing versi diajarkan di sekolah yang berada di komunitas yang berbeda – Muslim, Kroasia atau Serbia – dan memperkuat titik-titik dasar konflik yang bisa meledak di masa depan. Pada tahun 1998, warga Bosnia mulai mempertimbangkan ide komisi kebenaran untuk menyusun satu catatan sejarah yang disepakati dan berdasar fakta.

Memenuhi Kebutuhan dan Kepentingan Korban

Sebuah perbedaan mendasar antara peradilan dan komisi kebenaran adalah pada sifat dan lingkup perhatian mereka pada para korban. Fungsi sistem peradilan terutama adalah meneliti tindakan-tindakan spesifik dari para tertuduh pelaku. Selama peradilan, korban-korban diundang untuk bersaksi seperlunya untuk mendukung kasus tersebut, biasanya sangat sempit, hanya merujuk pada peristiwa yang merupakan kejahatan yang dituntut tersebut. Biasanya sangat sedikit korban yang diundang untuk bersaksi, dan kesaksian mereka biasanya secara langsung dan agresif dibantah oleh para pembela di pengadilan. (Dalam beberapa kasus, korban juga memegang peranan penting dalam mendorong proses pengadilan.)

Berbeda dengan demikian, hampir semua komisi kebenaran dirancang untuk menempatkan fokus utamanya pada para korban. Meskipun komisi bisa meneliti keterlibatan pelaku individual dalam pelanggaran, dan bisa mendapatkan informasi penting dari para tertuduh pelaku dan orang lain dalam sistem represi, sebagian besar waktu dan perhatian dipusatkan pada para korban. Mereka biasanya mendengarkan kesaksian dari sejumlah besar saksi dan korban, dan mendengarkan semua pengakuan tersebut dalam menganalisis dan menggambarkan pola kejadian secara luas. Dengan mendengarkan cerita pada korban, mungkin di depan umum, dan menerbitkan laporan yang secara luas menggambarkan pengalaman penderitaan, komisi secara efektif memberikan suara kepada para korban dan menjadikan penderitaan mereka diperhatikan oleh masyarakat. Dengan berlanjutnya proses di komisi Afrika Selatan, para terapis yang bekerja bersama para korban penyiksaan melihat naiknya pemahaman dan penghargaan masyarakat pada kebutuhan para korban. Bagi beberapa korban, proses ini bisa memberikan efek katarsis atau penyembuhan.

Komisi bisa melayani kebutuhan korban dengan berbagai cara: beberapa merancang program ganti rugi bagi korban dan keluarganya karena kekerasan politik, dan dalam beberapa kasus, daftar korban yang dikumpulkan komisi kebenaran berfungsi sebagai daftar ahli waris untuk program ganti rugi.

Akhirnya, pada tingkatan yang sederhana, banyak keluarga dari mereka yang hilang sangat ingin mendapatkan status legal anggota keluarga mereka yang hilang tersebut secara resmi. Banyak masalah sipil tidak bisa diselesaikan tanpa surat kematian – seperti surat wasiat atau mengakses rekening bank atas nama orang yang hilang tersebut. Di Sri Lanka, Argentina dan tempat lainnya, masalah ini sangat menambah penderitaan para korban yang selamat. Di Argentina, negara menetapkan status hukum baru “dihilangkan secara paksa,” yang setara dengan surat kematian, memungkinkan pemrosesan masalah sipil tanpa menyatakan bahwa orang tersebut telah meninggal. Status ini diberikan kepada semua yang didokumentasikan oleh komisi kebenaran.

Berkontribusi pada Keadilan dan Pertanggungjawaban

Alih-alih menggantikan peradilan, sebuah komisi kadang-kadang membantu pertanggungjawaban para pelaku. Banyak komisi memberikan catatan mereka kepada badan peradilan, dan bila ada sistem pengadilan yang berfungsi, bukti dan kemauan politis yang cukup, bisa dilakukan pengadilan. Beberapa komisi menunjuk nama pelaku kejahatan, sehingga paling tidak memberikan sanksi moral. Beberapa menyarankan sanksi lain yang bisa diterapkan tanpa pengadilan, seperti menurunkan pelaku kejahatan dari posisinya di militer di mana mereka bisa melakukan pelanggaran lebih lanjut.

Menggariskan Pertanggungjawaban Institusional dan Menyarankan Reformasi

Selain menyelidiki peran pelaku individual, komisi kebenaran juga mampu menilai tanggung jawab institusional dalam pelanggaran yang luas, dan menunjukkan kelemahan pada struktur institusi atau perundang-undangan yang perlu diubah untuk mencegah pelanggaran lagi di masa depan. Mungkin saja sebuah komisi mencegah pelanggaran di masa depan dengan hanya menerbitkan laporan akurat pelanggaran merupakan bagian integral atau bahkan utama dari tujuan penciptaan komisi

yang terjadi, dengan harapan bahwa rakyat akan mengenali dan menolak untuk kembali ke pemerintahan yang represif. Namun kedamaian di masa depan mungkin akan lebih bergantung pada perubahan institusi yang melakukan pelanggaran, seperti polisi dan militer, juga institusi yang bertanggung jawab mencegah pelanggaran dan menghukum orang yang berbuat salah, seperti badan peradilan. Komisi kebenaran memiliki posisi yang unik untuk melaksanakan tugas evaluatif dan preskriptif ini, karena mereka bisa mendasarkan kesimpulan dan saran mereka pada studi teliti dari catatan mereka, sementara menjadi badan yang independen dari sistem-sistem yang sedang dinilai. Biasanya tidak ada badan negara lain yang bisa meneliti kinerja dan kelemahan sistem peradilan, misalnya. Pada akhirnya, penerapan reformasi yang disarankan komisi kebenaran berdasar pada kepentingan dan kemauan politik penguasa. Hampir semua saran komisi tidak mengikat, namun berguna untuk mengarahkan perubahan dan menciptakan tekanan yang bisa digunakan masyarakat madani.

Mendorong Rekonsiliasi dan Mengurangi Konflik

Akal sehat menyatakan bahwa masa depan tergantung dari masa lalu: semua orang harus menghadapi peninggalan kejahatan di masa lalu atau tidak akan ada dasar untuk membangun masyarakat yang baru. Kuburkan dalam-dalam dosa, dan mereka akan bangkit lagi esok. Cobalah menyuruh hantu masa lalu diam, dan mereka akan menghantuimu selamanya – dengan resiko kekerasan, kemarahan, rasa sakit dan pembalasan di masyarakat. Dengan secara langsung mengkonfrontasi konflik yang telah terjadi, konflik tersebut diharapkan tidak meledak menjadi kekerasan atau konflik politik di masa depan. Tentu saja, menyelesaikan ketidaksepakatan dan konflik laten bisa membantu meredakan ketegangan. Namun, dalam beberapa kondisi, dalam perubahan yang rentan, memberitakan kebenaran bisa malah meningkatkan ketegangan, terutama bila menyangkut tokoh-tokoh penting atau angkatan bersenjata yang melakukan kejahatan berskala besar. Sebuah pemerintah bisa dipahami untuk memasuki lingkup ini dengan kehati-hatian.

Namun, banyak pendukung pencarian kebenaran menyatakan bahwa maaf dan rekonsiliasi akan terjadi setelah kebenaran diketahui semua orang. Bagaimana bisa memaafkan bila korban tidak tahu siapa yang dimaafkan dan apa kesalahan yang dimaafkan? Tujuan rekonsiliasi sudah diasosiasikan erat dengan beberapa komisi kebenaran di masa lalu, sehingga sering kali dikira bahwa rekonsiliasi

kebenaran, yang tidak selalu benar.

Akhirnya, selain tujuan spesifik untuk melakukan pencarian kebenaran, beberapa pengamat menganggap bahwa menemukan dan mengumumkan kebenaran mengenai pelanggaran merupakan tugas negara, sebagaimana dinyatakan dalam hukum internasional, dan ada hak untuk mendapatkan kebenaran yang inheren pada semua korban, dan masyarakat secara keseluruhan. Hukum hak asasi manusia internasional mewajibkan negara untuk menyelidiki dan menghukum pelanggar hak asasi manusia secara kejam; dalam kewajiban tersebut terimplikasi hak rakyat untuk mendapatkan hasil peneliti tersebut, demikian dinyatakan para aktivis hak asasi. Frank LaRue dari *Center for Human Rights Legal Action*, di Guatemala, dan Richard Carver, semula dari *Article 19* di London, merupakan pelopor pandangan ini, pada tahun 1993. Carver menulis, “*Article 19* menganggap bahwa terdapat ‘hak untuk mengetahui kebenaran’ yang terkandung dalam hak untuk ‘mencari, menerima dan memberitahukan informasi’ yang dijamin Pasal 19 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia.” Ia juga mengutip “hak untuk menerima informasi” serupa dalam Perjanjian Afrika mengenai Hak Asasi dan Rakyat. Pengamat hak asasi juga menunjuk keputusan Pengadilan Hak Asasi Manusia Inter-Amerika mengenai kasus Velasquez Rodriquez pada tahun 1988, yang berkesimpulan bahwa negara memiliki kewajiban untuk meneliti nasib mereka yang dihilangkan dan memberikan informasi tersebut kepada para keluarga.

Harapan-harapan yang banyak dan beragam ini merupakan alasan yang penting bagi setiap negara untuk melaksanakan pencarian kebenaran secara resmi. Tujuan ini cukup penting untuk menuntut energi, biaya, waktu dan usaha yang besar. Sayangnya, kompleksitas dan sensitivitas tugas ini berarti banyak komisi memiliki kesulitan untuk mencapai tujuan ini. ***

Appendiks

Lima Komisi Kebenaran

Argentina

Angkatan bersenjata merebut kekuasaan di Argentina pada tahun 1976, dan memerintah negeri tersebut, melalui beberapa junta militer yang berturut-turut, selama tujuh tahun. Selama itu, dalam operasi anti-komunis yang kejam untuk mengebisi para "subversif," antara 10-30 ribu orang dihilangkan oleh militer—ditangkap, disiksa dan dibunuh, mayatnya dibuang agar tidak ditemukan, dan nasib mereka tidak diketahui oleh para keluarga yang ditinggalkan. Hanya setelah perang antara Argentina dan Inggris memperdebatkan Malvinas, dan kekalahan yang memalukan dan meninabulatkan kemarahan publik, militer mengalah ke pilihan rakyat dan mengembalikan kekuasaan ke sipil pada tahun 1983. Sebelum melepaskan kekuasaan, karena takut untuk mempertanggungjawabkan kejahatannya, junta militer memberikan imunitas kepada dirinya dari tuntutan dan memerintahkan perusakan semua dokumen yang berkaitan dengan represi militer.

Presiden baru yang dipilih, Rul Alfonsín, langsung menghadapi masalah hak asasi manusia begitu ia menjabat. Sebuah komisi penyidik orang hilang mulai dibicarakan pada hari pertama ia menjabat, menurut seorang penasihat kepresidenan, dan dalam satu minggu, Komisi Nasional Orang Hilang (disingkat CONADEP dalam bahasa Spanyol) dibentuk atas perintah presiden. Alfonsín menunjuk sepuluh anggota komisi "yang memiliki prestise nasional dan internasional, dipilih karena posisi mereka yang konsisten dalam membela hak asasi manusia dan wakil kelompok yang beragam." Kedua kamar dalam kongres juga diminta untuk menunjuk wakil untuk komisi, meskipun hanya satu yang menuruti. Komisi tersebut dipimpin oleh pengarang terkenal Ernesto Sabato.

Organisasi non-pemerintah sudah melobi untuk komisi yang ditunjuk parlemen, yang bisa memiliki kekuatan jauh lebih besar daripada komisi yang ditunjuk presiden, dan pada awalnya menolak bekerjasama dengan komisi Alfonsín, karena ia tidak berkekuatan untuk menaksara terduga pelaku atau institusi militer memberikan pengakuan. Hampir semua organisasi hak asasi manusia akhirnya memutuskan untuk membantu proses penyelidikan itu, memberikan sejumlah besar laporan mengenai orang hilang, meskipun kecamasan mereka akhirnya terbukti: komisi tidak mendapatkan kerjasama dari angkatan bersenjata, meskipun berulang kali diminta kerjasamanya.

Meskipun komisi tidak mengadakan dengar publik, ia memiliki profil publik yang penting. Staf komisi memeriksa pusat penahanan, kuburan rahasia dan fasilitas polisi; eksil-eksil yang pulang dari luar negeri dimintai bersaksi; dan didapatkan pernyataan di kedutaan dan konsulat Argentina di seluruh dunia. Komisi ini juga bekerja erat dengan keluarga orang hilang untuk menemukan orang yang mungkin masih hidup, namun tidak ada yang ditemukan demikian. Komisi mendapatkan lebih dari 7 ribu pernyataan selama sembilan bulan, mendokumentasikan 8.960 orang hilang. Di antara mereka yang diwawancarai, terdapat lebih dari 1.500 orang yang selarat dari kamp penahanan militer, yang memberikan gambaran mendetil mengenai kondisi di kamp dan jenis siksaan yang dialami. Penyelidikan utama komisi memfokuskan pada identifikasi kamp tahanan dan penyiksaan, seringkali mengunjungi bekas kamp bersama korban yang selarat untuk membantu mengkonfirmasi lokasi. Sebuah daftar 365 bekas kamp siksaan dicantumkan dalam laporan akhir komisi, dengan sejumlah foto.

Setelah sembilan bulan, komisi memberikan laporan lengkapnya, *Nunca Mas* (Jangan Terulang Lagi) kepada presiden. Sebuah laporan yang lebih ringkas, dalam bentuk buku diterbitkan oleh pemerintah swasta bekerjasama dengan pemerintah. Laporan ini segera menjadi *best-seller*: 40 ribu kopi terjual pada hari pertama, dan 150 ribu dalam delapan minggu pertama. Buku ini telah dicetak ulang lebih dari dua puluh kali, terjual hampir 300 ribu kopi, dan merupakan salah satu buku yang paling laku dalam sejarah Argentina. Lebih dari lima belas tahun setelah terbit pertama, buku laporan ini masih bisa ditemukan dijual di banyak kios kaperandi Buenos Aires.

Sementara itu, amnesti yang diberikan regim militer kepada dirinya sendiri segera dicabut oleh pemerintah sipil, dan komisi menyerahkan laporannya langsung ke kantor kejaksaan tinggi. Informasi yang didapatkan komisi, terutama sejumlah besar saksi yang diidentifikasi dalam catatannya, berperan penting dalam pengadilan anggota senior junta militer, dan berhasil menjerakan lima jenderal.

Chile

Pada bulan September 1973, Jenderal Augusto Pinochet menjatuhkan pemerintahan sipil Chile, merepresi lawan politik secara brutal, dan memerintah Chile selama 17 tahun. Regim ini memiliki kebijakan antikomunis yang fanatik untuk menjustifikasi represinya, yang mencakup penangkapan massal, penyiksaan, pembunuhan dan penghilangan. Kekerasan terbukuk terjadi pada tahun-tahun pertama setelah kudeta, ketika sekitar 1.200 orang dibunuh atau dihilangkan, dan ribuan lagi ditangkap, disiksa dan akhirnya dilepaskan. Pengadilan diansaja, dan tidak melakukan apapun untuk melawan tindakan regim tersebut. Sementara itu, organisasi nonpemerintah, termasuk proyek hak asasi manusia berbasis gereja menantang hampir semua kasus penahanan ilegal atau penghilangan, dan berhasil menyusun catatan tiap kasus meskipun jarang berhasil di pengadilan. Pada tahun 1978, Pinochet mengumukan undang-undang amnesti, yang melarang tuntutan pada hampir semua pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi setelah kudetanya.

Meskipun regim itu sedemikian brutal, banyak warga Chile tetap mendukung Pinochet, terutama elemen-elemen kanan, dan ketika ia melakukan plebisit pada tahun 1988, ia hanya kalah tipis. Patricio Aylwin dipilih dan mulai menjabat presiden pada bulan Maret 1990, meskipun dengan batasan-batasan terhadap demokrasi. Pinochet telah mengubah konstitusi pada tahun 1980 untuk menjamin kelangsungan kekuasaannya, dan mempertahankan otonomi dan pengaruh politik militer; termasuk bahwa ia tetap menjadi panglima tertinggi militer hingga tahun 1998 dan kemudian menjadi senator seumur hidup.

Amnesti tersebut membatasi pilihan Aylwin dalam merespon pelanggaran yang terjadi pada masa Pinochet. Setelah memutuskan bahwa sukar untuk membatalkan amnesti, Aylwin menyelidiki dan berusaha menemukan kebenaran tentang masa lalu. Hanya enam minggu setelah pelantikannya, dalam salah satu inisiatif terpenting pemerintahannya, Aylwin membentuk Komisi Nasional Kebenaran dan Rekonsiliasi melalui keputusan presiden. Aylwin menunjuk delapan orang untuk komisi tersebut, empat yang mendukung Pinochet, termasuk mantan pejabat, dan empat oposan, sehingga menghindari persepsi mengenai bias di kerja komisi. Strategi ini bekerja baik, dan laporan akhir didukung mutlak oleh semua anggota. Komisi ini diketuai oleh mantan senator, Paul Rettig.

Mandat komisi Chile ini memerintahkannya untuk menyelidiki "penghilangan setelah penangkapan, eksekusi, dan penyiksaan yang berakibat pada kematian yang dilakukan oleh agen pemerintah atau pegawai pemerintah, juga perampokan dan usaha pembunuhan yang dilakukan individual atas dasar politis." Mandat ini mengesualikan kasus penyiksaan yang tidak berakibat pada kematian. Jadi, meskipun komisi ini menggambarkan praktik penyiksaan dengan mendetil dalam laporannya, mereka yang disiksa dan selamat tidak dicatat sebagai korban, kasusnya tidak diselidiki, dan tetap ada ketidjelasan mengenai jumlah korban penyiksaan yang selamat (perkiraan berkisar antara 50-200 ribu). Korban penyiksaan juga tidak mendapatkan ganti rugi dalam program pelaksanaan rekomendasi komisi tersebut.

Komisi ini diberi waktu sembilan bulan untuk menyelesaikan kerjanya. Ia sangat dibantu oleh informasi dari ISM, termasuk catatan mendetil ribuan kasus yang dibawa ke pengadilan pada masa regim militer. Dalam semua kasus, walaupun dokumentasinya mendetil, komisi juga mendengarkan kesaksian dari keluarga mereka yang hilang atau dibunuh. Mandatnya yang terbatas dan jumlah kasus yang relatif kecil memungkinkannya melakukan penyelidikan mendetil tiap kasus, menggunakan enam puluh orang staf. "Dengan mulai bekerjanya komisi," demikian laporan tersebut, "Komisi percaya bahwa tugas utamanya adalah menentukan apa yang sebenarnya terjadi dalam tiap kasus pelanggaran berat hak asasi manusia. Hanya dengan menentukan apa yang terjadi dalam tiap kasus individual, komisi bisa menggambarkan secara lengkap fenomena keseluruhan pelanggaran hak-hak mendasar ini." Komisi ini juga memasangkan iklan di surat kabar di seluruh dunia meminta informasi dari para eksil. Ia tidak memiliki kekuatan *subpoena*, dan mendapat kerja sam minimal dari angkatan bersenjata. Dari 3.400 kasus yang dibicarakan, 2.920 dianggap merupakan cakupan mandatnya.

Laporan komisi setebal 1.800 halaman diselesaikan pada bulan Februari 1991. Ini merupakan tuntutan kuat terhadap praktik regim Pinochet, menggambarkan kejahatan yang terjadi dan respon aktor

domestik dan internasional. Dari kasus-kasus pelanggaran hak asasi manusia, menurut definisi komisi itu, lebih dari 95% merupakan akibat agen negara. Ia juga membahas pelanggaran yang dilakukan elemen kiri bersenjata yang relatif kecil, yang bertanggung jawab atas 4% pelanggaran yang dicatat, meskipun laporan ini mengungkapkan kebohongan argumen utama militer untuk menjustifikasi taktik kasarnya, bahwa negara mengalami "perang internal" yang menuntut penggunaan kekerasan terhadap lawannya. Akibat proses ini terhadap anggota komisi itu sendiri kuat sekali. Satu anggota komisi, yang sebelumnya mengetuai komisi hak asasi yang tidak efektif di bawah regim Pinochet, mengatakan kepada pers setelah pengumuman laporan itu, "Apa yang saya ketahui sekarang, tidak terbayangkan sebelumnya."

Setelah membaca laporan tersebut selama beberapa minggu, Presiden Aylwin mengumukannya ke publik dengan sebuah pernyataan emosional di televisi nasional. Berbicara atas nama negara, ia memohon maaf dari para korban dan menekankan perlunya maaf dan rekonsiliasi, dan meminta angkatan bersenjata untuk "menunjukkan peraharan pada duka yang ditimbulkan." Pinochet membalas dengan sebuah pernyataan yang panjang mengenai "ketidaksepakatan secara mendasar" terhadap laporan itu dan menekankan bahwa angkatan bersenjata "telah menyelamatkan kebebasan dan kedaulatan tanah air" dengan melakukan kudeta pada tahun 1973. Namun ia tidak mempertanyakan secara spesifik aspek mana pun dalam kesimpulan laporan itu.

Relatif sedikit kopi laporan itu dicetak, meskipun laporan lengkap direproduksi sebagai lampiran di sebuah surat kabar harian. Terdapat rencana untuk melaksanakan rekonsiliasi nasional dan event-event pendidikan mengenai laporan tersebut. Namun, dalam empat minggu setelah pelunuran laporan itu, tiga serangan yang dilakukan kelompok kiri bersenjata terhadap elite politik kanan, terutama pembunuhan rekan dekat dan kepercayaan Pinochet, Senator Jaime Guzman, mengalihkan perhatian negeri tersebut dari laporan itu ke ancaman teroris kekiri-kirian, dan usaha rekonsiliasi dibatalkan. Pembunuhan itu "praktis menghentikan diskusi mengenai laporan Rettig" menurut *Human Rights Watch*. Setahun kemudian, dilaporkan bahwa "laporan Rettig, dengan pengungkapan dan kesimpulannya yang menghentak itu, tidak muncul lagi."

Meskipun hanya ada sedikit perhatian publik, kerja komisi tersebut memiliki akibat langsung mendorong sebuah program ganti rugi yang signifikan bagi keluarga korban yang tewas atau hilang. Sebuah undang-undang disahkan untuk membentuk komisi susulan, Badan Nasional untuk Ganti Rugi dan Rekonsiliasi, untuk menemukan sisa-sisa orang hilang, menyelesaikan kasus yang masih belum selesai, mengorganisasi catatan komisi agar bisa terbuka kepada masyarakat, dan menjalankan program ganti rugi.

Meskipun sudah ada kerja komisi kebenaran, masalah pelanggaran di masa lalu tetap tidak bisa dibicarakan dengan nyaran oleh publik dan pers selama beberapa tahun. Sebagaimana diceritakan satu korban penyiksaan pada tahun 1996, membicarakan pelanggaran masa Pinochet dalam konteks sosial apa pun dianggap "besseler buruk." Hanya setelah Pinochet turun dari jabatannya sebagai panglima tertinggi angkatan bersenjata untuk menjabat sebagai senator pada awal tahun 1998, dan ditangkap di London pada

akhir tahun 1998 atas permintaan ekstradisi dari Spanyol, masalah pelanggaran hak asasi manusia di masa lalu mulai didiskusikan dan diperdebatkan di Chile. Kontroversi yang muncul dari permintaan Spanyol untuk mengadili Pinochet secara mendasar menggeser lingkup politik Chile mengenai pelanggaran hak asasi manusia, mendorong peningkatan kegiatan yudisial domestik mengenai beberapa kasus, terutama mengenai orang hilang. Sementara itu, hakim Spanyol yang meminta ekstradisi Pinochet bergantung pada laporan komisi kebenaran itu dalam membangun dan mempresentasikan kasus itu, bahkan menjadikannya pertimbangan dalam perintah penangkapannya.

El Salvador

Dengan bantuan militer dan lain-lain senilai \$4,5 milyar dari Amerika Serikat pada dekade 1980-an, pemerintah El Salvador melakukan perang selama 12 tahun melawan gerilyawan kiri Farabundo Martí, mulai tahun 1980 hingga kesepakatan damai di bawah PBB pada akhir tahun 1991. Perang ini diwarnai oleh puluhan ribu pembunuhan politik dan penghilangan, juga pembantaian massal penduduk sipil tidak bersenjata; diperkirakan 1,4% persen penduduk El Salvador tewas dalam konflik ini. Salah satu kasus yang paling menonjol adalah pembunuhan enam pastor Yesuit pada tahun 1989, yang membantu mendorong tekanan internasional untuk mengakhiri perang. Selama perang itu, laporan pelanggaran hak asasi manusia menjadi titik kontroversi penting, terutama di Kongres Amerika Serikat dan di bawah pemerintah Reagan, yang menolak keras keberaban pelanggaran yang dilakukan pemerintah El Salvador.

Sebuah kesepakatan mengenai pembentukan Komisi Kebenaran untuk El Salvador dicantumkan dalam kesepakatan damai, yang semula disepakati pada bulan April 1991, lewat setahun setelah komisi di Chile menyelesaikan laporannya, yang menjadi titik awal (dan sumber ide) untuk perundingan perdamaian. Para perundingan kesepakatan itu mempertimbangkan spesifikasi tepat kasus mana saja yang harus diselidiki oleh komisi itu, namun tidak dicapai kesepakatan pada kasus-kasus penting, dan mandatnya dibiarkan terbuka, untuk meneliti "tindakan kekerasan serius" yang terjadi sejak tahun 1980 "yang akibatnya pada masyarakat menjadikannya harus diketahui publik." Komisi ini dikelola langsung oleh PBB dalam didanai kontribusi anggota-anggota PBB (terutama dari Amerika Serikat dan beberapa negara Eropa), namun memiliki independensi penuh dalam kerjanya.

Mandat yang diterima memberikan komisi ini enam bulan untuk menyelesaikan tugasnya, namun ia juga mendapatkan perpanjangan dua bulan untuk melakukan semua investigasi dan menyelesaikan laporannya. Anggota komisi ini, yang ditunjuk sekretaris jenderal PBB dengan persetujuan kedua pihak, adalah tokoh internasional yang penting: Belisario Betancur, mantan presiden Kolombia, Thomas Buergenthal, mantan presiden Pengadilan Hak Asasi Manusia Inter-Amerika dan dosen hukum Universitas George Washington, dan Reinaldo Figueredo Planchart, mantan menteri luar negeri Venezuela. Komisi ini dibantu oleh sekitar dua puluh staf untuk pengumpulan kesaksian dan investigasi, ditambah sekitar dua puluh lima staf sementara yang ditambahkan pada bulan-bulan terakhir untuk *data entry* dan proses informasi. Karena alasan objektivitas, tidak ada warga El Salvador yang dimasukkan dalam staf.

Komisi ini mengumpulkan kesaksian dari kurang lebih 20000 korban dan saksi, melaporkan lebih dari 7 ribu kasus pembunuhan, penghilangan, penyiksaan, perkosaan dan perbantaian. Ia juga mengumpulkan fakta dari sumber sekunder, termasuk kelompok hak asasi nasional dan internasional, yang merujuk pada 20 ribu korban lainnya. Ia menyelidiki beberapa puluh kasus menonjol atau representatif, dan mendatangkan tim antropologi forensik dari Argentina untuk menggali kembali sisa-sisa perbantaian massal di kota El Mozote, yang menjadi pusat kontroversi internasional. Meskipun angkatan bersenjata secara keseluruhan nyaris tidak membantu, beberapa perwira tinggi bersedia bertemu secara diam-diam dengan komisi itu untuk memberikan informasi internal yang penting – kadang-kadang di luar negeri, karena ancaman terhadap nyawa mereka. Meskipun terdapat tekanan untuk melunakkan laporannya, komisi mendapatkan kesimpulan kuat pada puluhan kasus kontroversial, menunjuk lebih dari 40 perwira tinggi militer, hakim dan posisi bersenjata sebagai penanggung jawab kekerasan tersebut. Komisi itu menyimpulkan bahwa lebih dari 95% pelanggaran dilakukan oleh pihak pemerintah atau angkatan bersenjata.

Terbitnya laporan komisi itu, *Dari Kegilaan ke Harapan*, merupakan "peristiwa politik penting di El Salvador," menurut Komisi Pengacara untuk Hak Asasi. Beberapa hari menjelang keluarnya laporan, spekulasi mengenai siapa saja yang akan dituduh "mencapai tingkat histeria massa." Secara keseluruhan, laporan tersebut diterima dengan baik oleh aktivis dan organisasi hak asasi di El Salvador dan Amerika Serikat. Namun, komisi itu dikritik karena tidak membuat laporan lengkap mengenai berbagai aspek penting kekerasan, misalnya operasi "kontra pembunuhan," dan peran Amerika Serikat dalam mendukung pasukan pemerintah. Militer El Salvador menjawab laporan itu dengan pernyataan panjang di televisi pemerintah yang dibacakan menteri pertahanan, yang juga dituduh dalam laporan itu. Didampingi oleh seluruh staf tinggi militer, ia mengutuk laporan itu sebagai "tidak adil, tidak lengkap, ilegal, tidak etis, bias dan kurang ajar" dan mengeluh karena "komisi itu tidak memasukkan dalam laporannya sifat dan sumber serangan komunis terhadap El Salvador." Presiden sipil Alfredo Cristiani memberitahu pers bahwa laporan itu gagal memenuhi keinginan rakyat El Salvador untuk rekonsiliasi nasional, yaitu untuk "menafikan dan melupakan masa lalu yang pedih ini."

Lima hari setelah laporan itu terbit, sebuah aturan amnesti luas disahkan, menegh tindakan legal terhadap para pelaku, sehingga menekan ketertarikan publik pada laporan itu. Namun, penunjukan nama dalam laporan komisi itu menyediakan dukungan penting untuk pemecatan pelanggar hak asasi dari angkatan bersenjata, terutama mereka yang namanya diberikan oleh komisi ad hoc yang dibentuk oleh kesepakatan damai dengan tugas membersihkan angkatan bersenjata dari pelanggar hak asasi. Tapi tidak semua nama yang ditunjuk mengalami nasib demikian. Empat bulan setelah diterbitkannya laporan, menteri pertahanan Rene Emilio Ponce dan beberapa orang lainnya yang dituduh bertanggung jawab pada kejadian-kejadian itu dipurnawirawakan dengan penuh penghargaan, setelah bertugas selama tiga puluh tahun. Dalam upacara pelepasan, presiden Cristiani menuji mereka untuk bertugas dengan "penuh jasa, efisien dan loyal pada tugas tertinggi yang dimintanya negara."

Akibat tekanan internasional yang kuat, beberapa saran penting dari laporan itu secara bertahap

diterapkan dalam beberapa tahun, terutama dalam bidang reformasi yudisial. Beberapa penganat melihat bahwa hasil kerja komisi kebenaran lebih banyak terasa di Amerika Serikat daripada di El Salvador. Pemerintah Amerika Serikat bereaksi pada laporan itu dengan menunjuk sebuah panel untuk meneliti dampak kebijakan luar negeri dan operasi sehari-hari Departemen Negara, meskipun laporan panel itu dikritik karena dianggap terlalu sempit. Presiden Bill Clinton juga memerintahkan peninjauan kembali dan pembukaan dokumen rahasia yang berkaitan dengan peran Amerika Serikat dalam perang itu.

Afrika Selatan

Setelah empat puluh lima tahun pelaksanaan apartheid di Afrika Selatan, dan sekitar tiga puluh tahun perlawanan bersenjata terhadap negara apartheid oleh sayap militer Kongres Nasional Afrika dan lain-lain, negeri ini mengalami pembantaian, pembunuhan, penyiksaan, perampasan berkepanjangan dan diskriminasi ekonomi dan sosial yang parah terhadap mayoritas penduduk non-kulit putih. Jumlah korban terbesar timbul dalam konflik antara ANC dengan Partai Kemerdekaan Inkatha yang didukung pemerintah, terutama di wilayah timur, KwaZulu Natal.

Pemikiran mengenai komisi kebenaran sudah diusulkan sejak tahun 1992, namun baru setelah Nelson Mandela dipilih sebagai presiden pada tahun 1994, pembicaraan serius mengenai bentuk komisi kebenaran nasional dilakukan. Isu yang paling menjadi masalah selama negosiasi dalam penyusunan konstitusi sementara pada akhir tahun 1993 adalah apakah diberikan amnesti bagi para pelanggar, sebagaimana diinginkan militer dan pemerintah. Pada saat-saat terakhir, disepakati bagian penutup konstitusi yang menyatakan bahwa "amnesti akan diberikan terhadap tindakan, kelalaian dan pelanggaran yang berkaitan dengan tujuan politik dan terjadi dalam lingkup konflik di masa lalu." Kemudian amnesti ini dikaitkan dengan proses penemuan kebenaran.

Setelah mendapat cukup masukan dari masyarakat madani, termasuk dalam konferensi internasional untuk meneliti kebijakan keadilan peralihan di negara-negara lain, dan setelah ratusan jam dengan pendapat, parlemen Afrika Selatan mengesahkan Undang-Undang Promosi Persatuan dan Rekonsiliasi Nasional pada pertengahan tahun 1995. Setelah proses nominasi dan pemilihan publik, 17 anggota komisi dipilih, diketuai Uskup Agung Desmond Tutu. Komisi ini dilantik pada bulan Desember 1995, namun persiapan-persiapan menunda kerja dan penyelidikan mereka hingga bulan April 1996.

Dari semua komisi kebenaran yang sudah ada, mandat komisi ini adalah yang paling kompleks dan rumit, dengan kekuatan-kekuatan yang diimbangkan dan jangkauan penyelidikan yang luas. Ditulis dalam bahasa legal yang teliti mencapai dua puluh halaman berspasi satu, undang-undang ini memberi komisi kekuatan untuk memberikan amnesti individual, menggeledah dan menyita barang bukti, memanggil saksi dan menjalankan program perlindungan saksi yang lengkap. Dengan staf sebesar 300 orang, anggaran \$18 juta per tahun untuk dua setengah tahun, dan empat kantor besar, komisi ini jauh lebih besar dari semua komisi kebenaran sebelumnya.

Komisi ini dirancang untuk bekerja dalam tiga komisi yang saling terkait: Komisi Pelanggaran Hak Asasi bertanggung jawab untuk mengumpulkan pernyataan dari para korban dan saksi dan mencatat sejauh mana terjadinya pelanggaran hak asasi, Komisi Amnesti memproses dan memutuskan aplikasi individual untuk amnesti, dan Komisi Ganti Rugi dan Rehabilitasi merancang dan mengajukan saran untuk program ganti rugi.

Komisi ini mendengarkan kesaksian dari lebih dari 21 ribu saksi dan korban, 2 ribu di antaranya muncul dalam dengar publik. Laporan media terhadap komisi ini sangat intens: hampir semua surat kabar memberitakan sejumlah cerita mengenai komisi ini setiap hari, dan berita radio dan TV sering kali dimulai dengan laporan terkini dari komisi itu. Empat jam dengar publik disiarkan oleh radio nasional secara langsung setiap harinya, dan program TV laporan khusus komisi kebenaran yang disiarkan setiap Minggu malam segera menjadi program berita yang paling populer.

Komisi ini juga mengadakan dengar publik khusus yang berfokus pada sektor atau institusi penting dalam masyarakat dan respon atau partisipasi mereka dalam praktik pelanggaran. Ini berfokus pada komunitas religius, legal, bisnis dan buruh, sektor kesehatan, media, penjara dan angkatan bersenjata. Dengar pendapat khusus lainnya membahas penggunaan senjata kimia dan biologi terhadap lawan pemerintah apartheid, penaksan wajib militer, kebijakan partai politik dan bagaimana anak-anak dan perempuan dipengaruhi kekerasan itu. Komisi ini juga mengadakan dengar pendapat mengenai keterlibatan individual, yang paling terkenal adalah Winnie Mandikizela Mandela, yang menginginkan dengar pendapatnya diadakan di muka umum, bukan privat, sebagaimana direncanakan komisi tersebut. Dua minggu dengar pendapat mendorong penyelidikan polisi terhadap keterlibatannya dalam sejumlah tindakan kriminal dan menghentikan keinginannya untuk mendapatkan posisi politik yang menonjol.

Sayangnya, kadang kala komisi ini tidak menggunakan kekuatan-kekuatan yang ia miliki, dan sering kali dikritik karena menempatkan rekonsiliasi di atas penemuan kebenaran. Ia menggunakan kekuatan memanggil saksi, penggeledahan dan penyitaan hanya beberapa kali, untuk mengesah protes dari berbagai pihak, komisi ini menunda atau memutuskan untuk tidak memanggil atau menggeledah beberapa individu atau institusi penting, termasuk markas besar angkatan bersenjata dan ANC, yang menolak (dalam kasus militer) atau laibat (dalam kasus ANC) untuk memberikan informasi yang diminta. Komisi ini juga dikritik keras oleh organisasi hak asasi karena tidak memanggil menteri dalam negeri sekaligus presiden Partai Kemerdekaan Inkatha, Mangosuthu Buthelezi, karena mencairkan reaksi yang diwarai kekerasan.

Inovasi terpenting komisi ini, dan kekuatannya yang paling kontroversial, adalah untuk memberikan amnesti individual bagi kejahatan bermotif politik yang dilakukan antara tahun 1960 hingga bulan April 1994. Komisi ini mendapatkan lebih dari tujuh ribu aplikasi untuk amnesti. Amnesti diberikan hanya kepada mereka yang mengaku secara lengkap keterlibatan mereka dalam kejahatan dan menunjukkan motif politik. Terhadap pelanggaran hak asasi yang mendalam (dibandingkan kejahatan bermotif politik terhadap hak milik atau penyelundupan senjata, misalnya), orang yang meminta amnesti

harus melakukan *dengar publik* untuk menjawab pertanyaan dari komisi, pengacara para korban dan keluarganya, dan dari korban itu sendiri. Komisi Amnesti mempertimbangkan beberapa faktor apakah seseorang layak mendapat amnesti. Di antaranya, komisi mempertimbangkan hubungan antara tindakan, kelalaian atau pelanggaran dengan tujuan politik yang dicari, terutama "proporsionalitas" di antara mereka. Semua kejahatan yang dilakukan untuk kepentingan pribadi atau karena kesalahan pribadi tidak diberikan amnesti. Permintaan maaf dan penyesalan juga tidak diwajibkan untuk mendapatkan amnesti.

Dengan adanya pengungkapan kepada publik secara mendetil yang menjadi syarat amnesti untuk kejahatan-kejahatan yang paling mengerikan dan brutal, jelas bahwa tawaran kebenaran untuk amnesti ini hanya akan diambil oleh mereka yang takut pada ancaman jerat hukum. Diharapkan bahwa beberapa pengadilan yang dilakukan pada awal masa tugas komisi akan menambah persepsi ancaman jalur hukum. Beberapa pengadilan untuk kasus-kasus era apartheid yang menyolok berhasil mengajukan tuntutan mereka dan berakibat pada hukuman yang panjang dan mendorong jumlah aplikasi amnesti. Namun, ketika sebuah pengadilan penting lain – mantan menteri pertahanan Magnus Malan dan sembilan belas orang lainnya – berakhir dengan peribebasan, jelas bahwa ancaman hukuman tidak cukup kuat untuk membujuk para pelaku tingkat tinggi untuk mengambil jalur amnesti. Tenggat waktu untuk mengambil tawaran amnesti ini ditentukan satu tahun sebelum komisi itu dibubarkan, agar para pelaku merencanakan mereka diselidiki serakin dalam dalam *dengar pendapat* amnesti yang lebih lanjut. Selain itu, untuk meningkatkan tekanan pada para pelaku untuk meminta amnesti, komisi mengadakan investigasi di balik pintu, merahasiakan nama yang terlibat dan kejahatan yang dibahas. Namun pada akhirnya, banyak pelaku memilih untuk tidak mengambil amnesti, terutama para pemimpin politik regim apartheid dan perwira tinggi angkatan bersenjata.

Sejumlah keputusan amnesti penting menarik perhatian. Para pelaku pembunuhan Steve Biko, aktivis anti-apartheid, ditolak amnestinya karena mereka menyatakan bahwa kematiannya tidak disengaja. Panel menolak argumen ini, karena pembunuhan yang "tidak disengaja" tidak bisa dikaitkan dengan sasaran politik, dan karena tidak satupun tertuduh mengakui kejahatannya, secara logis mereka tidak seharusnya mendapatkan amnesti. Panel juga mempertanyakan apakah para pendaftar amnesti tersebut sudah menceritakan seluruh kebenaran. Dalam kasus lain, komisi menyatakan bahwa pelanggaran yang timbul serata-mata dari rasisme tidak dapat diberi amnesti, karena tidak memiliki motif politik dan persetujuan baik implisit maupun eksplisit dari badan politik atau negara – meskipun terdapat inkonsistensi dalam keputusan komite mengenai hal ini dan isu-isu lainnya.

Komisi kebenaran ini merupakan yang pertama untuk memiliki kekuatan, dan keputusannya, ditantang dalam badan pengadilan, dan terlibat dalam sejumlah besar perang legal dalam masa tugasnya. Mungkin paling penting, tiga keluarga korban yang penting menantang konstitusionalitas kekuatan komisi itu untuk memberikan amnesti. Kasus ini dinangankan oleh komisi, oleh pengadilan konstitusional Afrika Selatan. Sebuah kasus lain diajukan ke pengadilan untuk memaksa komisi memberitahukan lebih dahulu siapa saja yang akan dituduh dalam *dengar publik*; pengadilan memutuskan bahwa komisi harus memberikan peringatan kepada mereka. Tuntutan diajukan kepada mantan presiden P. W. Botha setelah ia

menolak perintah panggilan untuk hadir di depan komisi. Pengadilannya menjadi ajang komisi untuk mengemukakan sejumlah besar bukti-bukti yang memberatkannya, termasuk pengetahuannya dan persetujuannya terhadap sejumlah besar kejahatan negara. Dihadapkan pada informasi ini, dukungan publik Botthamencuit. Jadi adili, didenda \$2 ribu, dan dijatuhi satu tahun hukuman percobaan. Dalam peninjauan kembali, kasus ini dibatalkan karena alasan teknis.

Laporan komisi ini sebanyak lima jilid diumumkan pada bulan Oktober 1998, menimbulkan kontroversi yang tidak diharapkan beberapa hari sebelumnya. Mantan presiden F. W. de Klerk berhasil menghalangi komisi, paling tidak secara sementara, dari menyebut namanya dalam laporan. Selain itu, ANC, yang tidak suka dengan pengungkapan tindakannya di masa lalu, berusaha menghalangi penerbitan laporan itu dengan melakukan tantangan di pengadilan pada detik-detik terakhir; pengadilan menenangkan komisi hanya beberapa jam sebelum laporan direncanakan untuk diterbitkan.

Laporan ini secara resmi dipertimbangkan di parlemen beberapa bulan sesudahnya, ketika wakil presiden Thabo Mbeki, sebagai presiden ANC, menyatakan bahwa ANC memiliki "keraguan serius" mengenai proses dan laporan komisi itu, terutama ditemukan bahwa "akibat tuuan [komisi itu] adalah mendelejitinasi atau mengkriminalisasi sebagian besar perjuangan kita untuk kebebasan." Setelah beberapa hari perdebatan dan komentar, pemerintah tidak membuat komitmen untuk menerapkan saran-saran komisi tersebut.

Komisi amnesti tidak berhasil menyelesaikan tinjauannya atas semua aplikasi amnesti pada tenggat waktu yang ditentukan. Ia melanjutkan dengan pendapat selama hampir dua tahun setelah terbitnya laporan utama komisi kebenaran, dengan proyeksi waktu penyelesaian di akhir tahun 2000. Sementara itu, komisi lain berusaha untuk menyusun program ganti rugi, dengan anggaran yang minimal, dan menfirlkan daftar korban yang akan menerima ganti rugi. Seluruh komisi akan bertemu kembali pada tahun 2000 untuk menerbitkan tambahan ke lampirannya yang akan mencantumkan hasil akhir penyelidikan dan dengan pendapat amnesti.

Guatemala

Perang saudara di Guatemala, antara pemerintah anti-komunis melawan *Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalca* (URNG) berlangsung selama lebih dari 30 tahun dan menewaskan dan menghilangkan sekitar 200 ribu orang. Strategi kontrainsurgensi yang dilakukan negara amatlah brutal, dengan penghangusan ratusan desa dan pembunuhan puluhan ribu penduduk sipil, banyak di antaranya dalam pembantaian besar-besaran. Perang berlanjut pada tingkat yang lebih rendah hingga dekade 1990-an, ketika negosiasi yang dimoderatori PBB akhirnya menghentikan peperangan.

Salah satu isu yang paling kontroversial selama negosiasi tersebut adalah mengenai bagaimana pelanggaran hak asasi yang sudah terjadi akan disikapi dalam masa transisi ke perdamaian. Negosiasi

Guatemala sudah dimulai ketika laporan komisi kebenaran El Salvador diterbitkan pada awal tahun 1993, dan contoh ini menjadi titik awal referensi Guatemala dalam mempertimbangkan komisi kebenaran. Paling penting adalah bahwa para pejabat angkatan bersenjata Guatemala menandakan bahwa model El Salvador menunjukkan para pelaku tidak akan dilakukan di Guatemala. Kesepakatan untuk membentuk Komisi Klarifikasi Sejarah (nama lengkapnya adalah Komisi untuk Klarifikasi Pelanggaran Hak Asasi dan Tindakan Kekerasan yang Berakibat Penderitaan Rakyat Guatemala) ditandatangani di Oslo, Norwegia, pada bulan Juni 1994 oleh pemerintah dan URNG. Namun, diperlukan tiga tahun lagi hingga kesepakatan damai akhir ditandatangani dan komisi mulai bekerja.

Pemikiran mengenai komisi kebenaran mendapatkan respon positif dari masyarakat madani dan kelompok korban di Guatemala, dan mereka melobi para negosiator untuk mempengaruhi syarat-syaratnya, namun pada akhirnya, aturan pembentukan komisi kebenaran memiliki beberapa batasan yang sebenarnya ditolak keras kelompok-kelompok tersebut. Secara spesifik, mereka menentang stipulasi bahwa komisi ini tidak dapat "memberikan tanggung jawab kepada individu dalam kerja, saran dan laporannya"; bahwa kerja komisi ini "tidak memiliki tujuan atau akibat yudisial"; dan bahwa ia hanya memiliki waktu enam bulan untuk menyelesaikan kerjanya, dengan perpanjangan waktu enam bulan. Kelompok-kelompok masyarakat madani melampirkan kerarahan kepada URNG, karena mau menandatangani kesepakatan itu; menurut beberapa peserta negosiasi, reaksi keras terhadap kesepakatan komisi kebenaran itu nyaris menggagalkan pembicaraan damai itu sendiri.

Namun, kemudian setelah anggota komisi ditunjuk dan komisi mempekerjakan sejumlah besar staf yang berbakat, masyarakat mulai yakin pada komisi itu dan mendukung kerjanya. Penyelidikan juga mendapatkan dukungan dan kepercayaan yang berlanjut dari kedua pihak, dan akhirnya bekerja selama 18 bulan, dengan menafiskan tenggat waktu 12 bulan sebagai hanya berlaku pada tahap investigasinya saja.

Sebagaimana dirancang dalam kesepakatan, ketua komisi tersebut bukan orang Guatemala, sementara dua anggota lainnya orang Guatemala. Sekretaris jenderal PBB Kofi Annan menunjuk Christian Tomuschat, profesor hukum Jerman yang pernah menjadi ahli independen Guatemala untuk PBB beberapa tahun sebelumnya, sebagai ketua. Dua anggota komisi yang lain ditunjuk Tomuschat dengan kesepakatan kedua pihak; mandat komisi menyatakan bahwa yang satu haruslah "warga Guatemala dengan sifat yang terpuji," dan yang satu dipilih dari daftar yang diajukan para rektor universitas di Guatemala. Anggota yang terpilih adalah Ottilia Lux de Cetti, seorang ilmuwan Maya, dan Edgar Alfredo Balsells Tojo, seorang pengacara. Setelah masa persiapan tiga setengah bulan, komisi secara formal disahkan pada tanggal 31 Juli 1997. Komisi bekerja dalam beberapa tahap, dengan staf sebesar 200 orang pada masa puncaknya (dengan 14 kantor lapangan), hingga kurang dari 100 orang pada tahap analisis, penyelidikan dan penulisan laporan. Staf komisi mencakup baik warga Guatemala maupun bukan, meskipun untuk alasan keamanan dan untuk menunjukkan netralitas, tidak ada kepada kantor lapangan atau departemen yang warga.

Kantor lapangan dibuka selama empat atau lima bulan untuk mendengarkan kesaksian. Banyak

desa di Guatemala amat terisolasi, terletak jauh di atas gunung dan jauh dari jalan. Staf komisi kadang-kadang harus melalui jalan setapak untuk mencapai komunitas yang terpisah-pisah itu – kadang-kadang berjalan selama enam sampai delapan jam melalui pegunungan sebelum tiba di desa untuk mengundang kesaksian dari komunitas tersebut. Kadang-kadang, staf menemukan bahwa para penduduk desa tidak tahu bahwa ada kesepakatan damai dan perang saudara sudah berakhir – terutama di desa-desa di dekat Meksiko dan di sisi pegunungan yang tidak bisa menerima sinyal radio dari Guatemala. Dalam beberapa kasus, selama pertemuan desa ketika para staf komisi memperkenalkan diri, mereka dituduh sebagai gerilyawan – “para gerilyawan selalu datang dan membicarakan hak asasi,” demikian alasan para penduduk – meskipun biasanya dua dari tiga staf yang datang adalah orang asing. Meskipun hal ini tampaknya berasal dari mereka yang ingin menyembunyikan sesuatu, tuduhan ini menghalangi beberapa penduduk untuk berkesksian.

Komisi ini meminta pembatalan kerahasiaan dokumen-dokumen pemerintah Amerika Serikat, dengan bantuan LSM Arsip Keamanan Nasional di Washington DC. Keberhasilan usaha ini memberikan informasi mendetil bagi Arsip Keamanan Nasional untuk menyusun database yang menggambarkan struktur dan personel angkatan bersenjata Guatemala selama bertahun-tahun. Jauh lebih sedikit informasi diberikan oleh angkatan bersenjata Guatemala, yang mengklaim bahwa mereka tak punya catatan peristiwa yang diselidiki.

Komisi juga memasukkan data dari LSM, terutama dua proyek yang dijalankan sebagai usaha pencarian kebenaran alternatif beberapa tahun sebelum dibentuknya komisi kebenaran resmi. Yang pertama, Proyek Penganangan Sejarah dari Kantor Hak Asasi Gereja Katolik (REMHI), mengumpulkan ribuan pernyataan melalui lebih dari 600 pewawancara lokal dan bekerja melalui jaringan gereja. Sebagian besar kesaksian ini direkam dan ditranskrip, meninggalkan catatan yang kaya dan mendetil sebagai tambahan terhadap database kasus dan laporan yang diterbitkan. LSM yang kedua, Pusat Internasional untuk Penyelidikan Pelanggaran Kenusiaan, yang bekerja melalui organisasi pribumi bergaris massa, juga mengumpulkan ribuan kesaksian. Laporannya diselesaikan segera sebelum terbitnya laporan komisi kebenaran resmi. Database dari kedua proyek ini diberikan kepada komisi resmi, yang menggunakannya untuk memperkirakan total jumlah orang yang dibunuh atau hilang dan untuk mengkonfirmasi pola-pola keseluruhan.

Komisi menyelesaikan laporannya yang panjang dan menyentak pada bulan Februari 1999, mengumulkannya kepada publik dalam upacara emosional di Teater Nasional di ibukota. Laporan ini menggambarkan tindakan “kekejaman luar biasa... seperti membunuh anak-anak yang tidak berdaya, seringkali dengan menemukannya ke tembok atau melumpkannya hidup-hidup ke dalam liang, dan menimbunnya dengan mayat orang dewasa; amputasi organ tubuh; pembakaran; penyiraman bensin dan pembakaran hidup-hidup.” dan mencatat bahwa ada “iklim teror” yang melanda negeri sebagai akibat kekejaman itu. “Negara menggunakan operasi militer untuk mencapai penusahan fisik atau intimidasi mutlak” posisi, karena “sebagian terbesar korban kejahatan negara bukanlah korban dalam kelompok gerilya, melainkan penduduk sipil.” Selain perkosaan, pembunuhan dan penghilangan, komisi

menganalkan operasi bumi hangus negara yang melaluinya penduduk sipil, yang diurugi memberikan dukungan pada gerilya bersenjata, dibantai tanpa pandang bulu, dan desa-desa dihanguskan. Sebagai contoh, di satu wilayah, komisi melaporkan bahwa antara 70 hingga 90% desa dibakar habis. Komisi juga menganalisis biaya ekonomi konflik bersenjata, menyimpulkan bahwa biaya perang, termasuk hilangnya produksi karena kematian, mencapai 121% GDP pada tahun 1990. Komisi mencatat total 42 ribu korban, termasuk 23 ribu dibunuh dan 6 ribu hilang, dan mencatat 626 pembantaian massal. 93% pelanggaran dilakukan oleh militer atau paramiliter yang didukung negara, 3% oleh gerilyawan.

Kesimpulan terpenting komisi ini, mungkin, berdasar pola kekerasan di empat wilayah negeri yang paling parah mengalami kekerasan, "agen negara Guatemala, dalam kerangka operasi kontrainsurgensi selama tahun 1981-1983, melakukan tindakan genosida terhadap kelompok-kelompok bangsa Maya." Akhirnya, meskipun komisi tidak menyebutkan nama yang terlibat, ia menyimpulkan bahwa "mayoritas pelanggaran hak asasi terjadi dengan pengetahuan atau perintah otoritas tertinggi negara."

Mandat komisi ini juga memerintaknya untuk "menganalisis faktor dan kondisi" terjadinya kekerasan, termasuk faktor "internal dan eksternal". Dalam bahasa yang tegas, laporan menunjuk pada rasisme, ketidakadilan struktural, dan "sifat institusi yang anti-demokratis" sebagai sumber mendasar konfrontasi bersenjata, juga Doktrin Keamanan Nasional yang anti-komunis selama Perang Dingin, terutama dukungan Amerika Serikat terhadap kebijakan represif negara Guatemala.

Dalam laporannya, komisi juga memberikan sebuah bab panjang mengenai rekomendasi. Tiga minggu setelah terbitnya laporan, pemerintah menjawab dengan pernyataan yang panjang bahwa menurutnya semua sarannya sudah dicantumkan dalam kesepakatan damai. Namun, satu tahun berikutnya, presiden baru terpilih Alfonso Portillo berkomitmen dalam pidato pelantikannya bahwa ia akan menjalankan saran Komisi Klarifikasi, dan memasukkan mantan anggota komisi Otilia Lux de Coti menjadi anggota kabinetnya.

Segera kemudian, pemimpin pribumi Rigoberta Menchu Tum mengajukan sebuah tuntutan di Spanyol terhadap presiden Kongres di Guatemala, Jose Efraim Rios Montt, untuk keterlibatannya dalam kejahatan pada awal dekade 1980-an. Ia melampirkan laporan lengkap Komisi Klarifikasi Sejarah untuk mendukung kasusnya.*



Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (*The Institute for Policy Research and Advocacy*) disingkat ELSAM, adalah organisasi advokasi kebijakan yang berdiri sejak Agustus 1993 di Jakarta. Tujuannya turut berpartisipasi dalam usaha menumbuhkan, memajukan, dan melindungi hak-hak sipil dan politik serta hak asasi manusia pada umumnya — sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi UUD 1945 dan Pernyataan Universal Hak Asasi Manusia Perserikatan Bangsa-Bangsa.

ELSAM mempunyai empat kegiatan utama sebagai berikut: (i) studi kebijakan dan/ atau hukum yang berdampak pada hak asasi manusia; (ii) advokasi hak asasi manusia dalam berbagai bentuknya; (iii) pendidikan dan pelatihan hak asasi manusia; dan (iv) penerbitan dan penyebaran informasi hak asasi manusia.

Alamat:

Jl Siaga II No 31, Pejaten Barat, Pasar Minggu, Jakarta 12510

Telp. (021) 7972662, 79192519, 79192564

Facs. (021) 79192519

Email: elsam@nusa.or.id atau

advokasi@rad.net.id