

Seri Transitional Justice

Priscilla B. Hayner

Setelah Otoritarianisme Berlalu ...
Esai-Esai Keadilan di Masa Transisi

Editor

Ifdhal Kasim
Eddie Sius R. Laggut

ELSAM – Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat

@ Priscilla B. Hayner
Setelah Otoritarianisme Berlalu ...

Penerjemah:

Tim Penerjemah ELSAM

Editor:

Eddie Sius R. Laggut

Desain Sampul:

Layout:

Cetakan Pertama, Desember 2001

Semua penerbitan ELSAM didedikasikan kepada para korban pelanggaran hak asasi manusia, selain sebagai bagian dari usaha pemajuan dan perlindungan hak asasi manusia di Indonesia.

Penerbit

ELSAM – Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat
Jl. Siaga II No. 31, Pejaten Barat, Pasar Minggu, Jakarta 12510
Tlp.: 021 – 797 2662; 7919 2519; 7919 2564; Facs: 021 – 7919 2519
Email: elsam@nusa.or.id, advokasi@rad.net.id

Pengantar Penerbit

“Ketika masa-masa rezim otoritarian atau perang saudara berlalu, negara dan rakyatnya seolah berdiri di simpang jalan. Masa yang berlalu itu sarat dengan kisah tragis dan horor. Sejarahnya bergelimang darah korban, pelaku yang haus darah, mayat-mayat yang dikuburkan entah di mana, ketakutan yang mencekam, dan arogansi penguasa. Terhadap semua itu, apakah yang bisa dilakukan? Bongkar atau biarkan berlalu begitu saja? Atau, mengakui dan meminta maaf? Bagaimana mungkin sebuah bangsa yang hidup dalam suasana saling bermusuhan, yang sejarahnya adalah sejarah kekerasan dan luka, disatupadukan dan direkonsiliasikan? Apa yang mesti dilakukan terhadap ratusan bahkan ribuan pelaku tindak kekerasan masa lalu itu yang tetap bebas berkeliaran dengan santainya? Dan bagaimana pula sebuah pemerintahan yang baru – yang menggantikan rezim sebelumnya yang otoriter – mencegah terulangnya kekejaman itu di masa depan? ... masyarakat sebagai satu keutuhan harus menemukan jalan keluar untuk meneruskan geliat kehidupan, mencipta ulang ruang nasional yang damai dan layak dihuni, membangun semangat dan upaya rekonsiliasi dengan para musuh masa lampau, dan mengurung kekejaman masa lampau dalam sangkar masa lampaunya sendiri”.

Paragraf di atas adalah kutipan dari buku Priscilla B. Hayner yang berjudul *Unspeakable Truths: Confronting State Terror and Atrocity* (New York: Routledge, 2001: hlm. 4). Adapun buku yang sedang Anda baca ini juga berasal dari pengarang yang sama. Bedanya, buku yang disebutkan di atas adalah sebuah buku utuh, sedangkan buku ini merupakan kumpulan esai, makalah, artikel yang ditulis Hayner selama perjalanan karyanya menggeluti masalah hak asasi manusia. (Sebagaimana tertulis dalam keterangan tentang penulis dalam buku yang disebutkan di atas, Hayner telah menggeluti ide, gagasan, konsep dan permasalahan menyangkut komisi kebenaran selama hampir satu dekade penuh. Ia mendiskusikan masalah komisi kebenaran dan rekonsiliasi dengan berbagai pemerintahan dan organisasi di seluruh dunia, termasuk dengan PBB dan Ford Foundation. Belakangan ia menggeluti hal yang sama di Sierra Leone, Timor Timur, dan Indonesia.)

Sebagai sebuah kompilasi atau antologi esai, buku ini tentunya tidak bisa menghindari pengulangan-pengulangan kecil di sana sini. Namun demikian, kelemahan ini justru bisa menjadi kekuatan laksana irama musik atau bunyi sajak yang berulang-ulang dalam harmoni. Artinya, ada penegasan terhadap pesan yang mau disampaikan.

Kendati demikian, dalam penyajiannya sebagai sebuah buku, kami telah berupaya menjalin dan merangkainya seolah-olah tengah menulis sebuah buku utuh. Ada sistematika dan alur atau logika dalam penyusunannya. Maka, izinkan kami mempertanggungjawabkan sistematika penyajian tersebut, yang dengan demikian sekaligus juga menggambarkan poin-poin penting dari setiap bab atau tulisan di dalamnya. Itu tidak berarti bahwa pembaca terikat untuk menikmatinya berdasarkan urutan yang telah kami buat. Esai-esai dalam buku ini adalah tulisan utuh, sehingga bisa dinikmati sesuai pilihan pembaca tanpa perlu mengikuti urutan babnya. Kalau *toh* kami

menawarkan salah satu cara menikmatinya, itu memang tidak lebih dari sekadar *sebuah* cara.

Sebagaimana dikatakan Hayner dalam kutipan di atas, apakah yang harus dan bisa kita lakukan dalam menghadapi warisan kekerasan masa lalu? Bagaimana kita bisa menyelesaikannya jika masa lalu itu ternyata diliputi kabut hitam? Maka, langkah pertama yang diangkat adalah pencarian kebenaran. Mengacu pada Jürgen Habermas, kebenaran yang kita maksudkan tentunya adalah kebenaran yang meliputi tiga aspek, yaitu kebenaran faktual, normatif, dan kebenaran yang menjadi kebenaran jika dinyatakan dengan cara yang benar pula. Di sinilah ide tentang komisi kebenaran menemukan urgensitasnya sekaligus signifikansinya, sebuah komisi yang disertai tanggung jawab dan kekuasaan khusus untuk melakukan berbagai upaya entah dengan investigasi, riset, wawancara, maupun *public hearing*, dsb., demi mendapatkan kebenaran tentang berbagai peristiwa dan kejadian masa lampau yang sebelumnya ditutup-tutupi dengan tirai hitam rezim otoritarian. Inilah yang menjadi pesan utama dalam bab 1, “Menghadapi Warisan Kekerasan: Sumbangan Komisi Kebenaran”, dari buku ini.

Komisi kebenaran adalah sebuah jalan keluar alternatif, bukan satu-satunya. Harus kita akui itu. Sebagai salah satu tawaran, ia tidak luput dari kekurangan potensial. Oleh karena itu, sebelum ia diterjunkan pada aras praktek, sebelumnya perlu ditanyakan: “apakah ia justru mendatangkan konflik baru?” Bagaimanapun juga, komisi ini hadir di antara dua tegangan: pihak yang bersikukuh mempertahankan kebohongan sejarah dan pihak yang berambisi membongkar penipuan masa lalu. Keduanya memiliki alasan masing-masing yang bisa logis bisa tidak. Menyadari ini sejak awal akan membuat kita awas dan cermat dalam merumuskan tugas dan wewenang komisi kebenaran, terutama dalam masa transisi berikut segala karakteristik khas periode transisional yang merupakan “wilayah abu-abu”. Tentang kecemasan ini diuraikan dalam karangan bab 2, “Menggali Masa Lalu: Apakah Komisi Kebenaran Dapat Menyebabkan Konflik”.

Bab 3, “Memperjuangkan Keadilan dan Rekonsiliasi, Sumbangan Komisi Kebenaran” kembali menegaskan misi utama pembentukan komisi ini yaitu demi tegaknya keadilan. Keadilan berdasarkan kebenaran. Selain itu, penggalian kebenaran itu sendiri diupayakan dalam semangat demi terciptanya rekonsiliasi. *Kebenaran menjadi landasan berdirinya keadilan, dan keadilan menjadi roh bagi rekonsiliasi yang sejati*. Inilah tugas berat komisi kebenaran yang efektif, yang mengantar pada perubahan dan pencerahan. Oleh karena itu, ketelitian dan kecermatan dalam menjalankan tugasnya sangat ditekankan. Ia harus cermat dalam “mencatat fakta-fakta” tentang peristiwa kejahatan masa lalu. Ia harus cerdas dalam mengecek “kebenaran laporan pelapor” dan kesaksian para korban ataupun pelaku (bab 4).

Konsep dan institusi yang bernama komisi kebenaran ini bukanlah sesuatu yang terbang mengawang. Banyak negara yang sudah mempraktekkannya, kendati dengan berbagai nama dan rumusan. Maka, Hayner pun, seolah kurang percaya dan seakan-akan berambisi meyakinkan kita dengan menyodorkan sebuah contoh, menunjuk Komisi Kebenaran di Guatemala sebagai salah satu bahan untuk studi banding. Hayner sangat serius menguraikan bagian ini dengan menyajikan detail-detail yang dijalin dalam logika yang komprehensif dan cermat (bab 5).

Sebagaimana isu hak asasi manusia telah menjadi keprihatinan internasional dan universal, demikian juga konsep komisi kebenaran – yang merupakan salah satu institusi yang diharapkan bisa menjamin penegakan dan penghormatan terhadap hak asasi

manusia – juga menjadi bagian dari kebijakan internasional. Lembaga internasional semacam PBB, Amnesty Internasional, dll., sangat serius mendukung kerja komisi kebenaran ini. Maka, dalam bab 6, Hayner menunjukkan beberapa prinsip yang menjadi “Panduan Internasional Bagi Pembentukan dan Pelaksanaan Kerja Komisi Kebenaran”. Prinsip-prinsip itu kita temukan, sebagai salah satu contoh, dalam panduan yang diterbitkan oleh Sub-Komisi PBB Bagi Pencegahan Diskriminasi dan Perlindungan Terhadap Minoritas yang menggarisbawahi “hak atas kebenaran” dan merekomendasikan sebuah standar universal bagi perlindungan dan keterjangkauan bukti-bukti dokumenter, dan menyerukan dibentuknya suatu komisi ekstra-yudisial untuk penyelidikan yang dibentuk untuk menetapkan fakta-fakta. Selain itu, prinsip-prinsip tersebut juga merekomendasikan beberapa hal prinsipil seperti berikut: tidak dapat digantinya anggota komisi penyelidikan, bukti-bukti yang berhasil dikumpulkan komisi harus segera diamankan dan diselamatkan bagi penggunaannya kemudian oleh pengadilan, penyebutan nama terduga sebaiknya perlu dengan jaminan, ... komisi dan pengadilan diberikan akses seluas-luasnya.

Beberapa negara yang pernah melalui masa-masa gelap dalam sejarahnya telah membentuk komisi kebenaran, kendatipun ada juga yang tidak. Ada yang mencatat keberhasilan – semisal Afrika Selatan – namun ada pula yang menorehkan kegagalan. Selebihnya, ada yang tidak jelas. Dalam konteks Indonesia, kita tengah menggulirkan ide, gagasan, konsep tentang komisi kebenaran dan rekonsiliasi. Maka, karangan reflektif dan kritis berjudul “Pembentukan Komisi Kebenaran: Pertanyaan Penelitian Lebih Lanjut” sangatlah tepat untuk dicantumkan pada bagian penutup (bab 7) yang semoga bisa mengingatkan kita untuk tetap semangat dalam memperjuangkan kebenaran, keadilan, rekonsiliasi demi terjaminnya hak asasi manusia dan mulusnya demokratisasi di negeri kita. Sebelum melangkah lebih jauh, ada baiknya kita menyisihkan sedikit waktu untuk merenung dan memikirkan kembali apa-apa yang perlu kita siapkan dalam perjuangan ke depan. Bab 7 dari buku ini sedikit banyak bisa membantu kita ke arah itu.

Akhirnya, untuk tidak menyita begitu banyak waktu pembaca dalam menikmati bab demi bab buku ini, kami kira sekaranglah saat yang tepat untuk mengucapkan “Selamat membaca!”.

Prakata Seri

Setelah lebih dari 32 tahun hidup di bawah kekuasaan pemerintahan yang otoriter dengan dukungan ideologi militerisme yang menindas, dan kembali memasuki era keterbukaan, reformasi dan demokrasi, bangsa Indonesia sepertinya tidak peduli dengan apa yang terjadi pada masa lalu. Bahkan perbincangan sistematis tentang upaya-upaya penyelesaian hukum dan politis belum menjadi agenda utama banyak kalangan, baik DPR maupun pemerintah. Kalaupun ada, orang cenderung bersikap pragmatis dan seadanya, sehingga mengabaikan prosedur dan sasaran yang sesungguhnya. Kita pun belum memiliki perangkat yang memadai untuk menangani berbagai dampak traumatik dari akibat pelanggaran HAM masa lalu. Sementara di sisi lain, dampak traumatik tersebut semakin kelihatan seperti dalam munculnya aksi-aksi kekerasan masyarakat, resistensi ataupun ketidakpatuhan (*social disobedience*), atau bahkan melalui keinginan dan upaya untuk melepaskan diri dari negara RI

Salah satu masalah penting yang dihadapi bangsa Indonesia sekarang ini adalah bagaimana menyelesaikan kasus-kasus pelanggaran berat HAM masa lalu secara tepat dan memenuhi rasa keadilan masyarakat. Bahasan mengenai penyelesaian pelanggaran berat HAM yang terjadi di masa lalu seyogianya berada di dalam bingkai wacana “*transitional justice*” karena momentum awal wacana penyelesaian pelanggaran HAM masa lalu tersebut adalah pergantian rezim dari rezim Orde Baru yang otoriter menuju rezim baru yang lebih demokratis. Lalu, apa sebenarnya *transitional justice*? Pertanyaan ini penting karena wacana *transitional justice* lebih luas daripada “sekadar” penyelesaian kasus demi kasus pelanggaran hak asasi manusia. Landasan moralnya adalah pembentukan pemerintahan dan masyarakat yang menghormati martabat dan hak asasi manusia melalui langkah-langkah demokratis, tanpa kekerasan, dan mengacu ke tertib hukum, sehingga menjamin peristiwa serupa tidak akan terulang di masa depan.

Persoalannya adalah, apa dan bagaimana sikap kita terhadap tindakan pelanggaran HAM masa lalu tersebut? Apakah dengan menghukum atau memaafkan? Apakah yang harus dibuat untuk menyelesaikan kasus-kasus tersebut? Bagaimana dampaknya bila tidak terselesaikan? Bagaimana nasib para korban? Dan bagaimana kita dapat menjamin untuk menghindari terjadinya kekerasan atau pelanggaran HAM yang sama pada masa depan?

Banyaknya pertanyaan yang harus kita jawab bersama itulah yang menggugah kami, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM) menerbitkan buku seri *transitional justice* ini. Selama ini, debat wacana tentang masalah keadilan pada masa transisi selalu mengacu pada literatur negara lain yang nota bene terbatas penggunaannya sebagai bahan komparasi semata. Perkembangan literatur dan bahan bacaan tentang *transitional justice* dengan konteks Indonesia untuk keperluan konsumsi umum memang masih sangat terbatas. Untuk itulah, seri ini hadir. Untuk mengisi ruang kosong dalam wacana kajian umum tentang “bagaimana kita sebaiknya menyikapi masa lalu” yang selama ini seolah-olah terpinggirkan.

Kiranya perlu dicatat bahwa berbagai tawaran dalam seri kali ini bukanlah dimaksudkan sebagai semacam pedoman penyelesaian pelanggaran berat HAM di masa lalu. Seri ini diterbitkan dengan maksud untuk mengajak kita semua menyadari bahwa ada persoalan mendasar dan mendesak yang harus kita benahi dalam praktek bernegara dan bermasyarakat di Indonesia. *Mendasar*, karena menyangkut harkat dan martabat manusia – yang menjadi korban kekerasan dan pelaku kekerasan itu sendiri. *Mendesak*, karena yang dipertaruhkan adalah pelurusan sejarah, eksistensi kekinian manusia, selain tentu saja masa depan kemanusiaan kita.

Pelanggaran Hak Asasi Manusia terutama adalah masalah kemanusiaan yang secara prinsip merupakan masalah universal, bukan melulu menjadi masalah kajian satu bidang ilmu tertentu. Itulah mengapa, kendatipun semua uraiannya menukik pada satu tema yang sama, namun pendekatan yang ditawarkan dalam seri ini sangat multidimensional dengan karakter komprehensionalitas bahasan yang cukup kental. Sekaligus hal ini menggambarkan bahwa betapa sangat rumitnya kekerasan masa lalu itu baik pada tataran teoritis maupun praktis. Tidak kurang di sini ada pendekatan filosofis yang mencoba menelusup jauh ke dalam wilayah kelam kekerasan itu. Ia mempertanyakan berbagai ide dasar, gagasan, konsep, keyakinan yang menjadi pembungkus wajah keras masa lalu itu, termasuk mempertanyakan pertanyaan tentang kekerasan itu sendiri. Ada pula pendekatan historis yang menawarkan penjelajahan ruang dan waktu dengan menampilkan berbagai pengalaman negeri lain dalam penyelesaian tindak kejahatan hak asasi manusia di masa lalu. Selain itu, ada pula yang membedahnya dengan pisau analitis – sebab bagaimanapun, karakter kekerasan itu sendiri sangat beragam – namun tetap dalam bingkai komprehensif. Itulah beberapa di antara berbagai pendekatan yang ditawarkan dalam seri ini.

Akhirnya, selamat membaca.

DAFTAR ISI

Prakata Seri
Pengantar Penerbit
Daftar Isi

1 Menghadapi Warisan Kekerasan: Sumbangan Komisi Kebenaran

Meningkatnya Penggunaan Pencarian Kebenaran Sebagai Alat Transisi
Memahami dan Mencegah Penyiksaan: Apa Sumbangan Komisi Kebenaran?
Pertimbangan-Pertimbangan Khusus

2 Menggali Masa Lalu: Apakah Komisi Kebenaran Dapat Menyebabkan Konflik

Komisi Kebenaran: Sumbangan Terhadap Perdamaian dan Rekonsiliasi
Konflik dan Rekonsiliasi: Studi-Studi Kasus
Komisi Kebenaran dan Transisi

3 Memperjuangkan Keadilan dan Rekonsiliasi, Sumbangan Komisi Kebenaran

Pengantar
Mengupayakan Keadilan Berdasarkan Kebenaran?
Pikiran-Pikiran Tentang Rekonsiliasi
Resep Kelayakan dan Perkiraan Efektivitas Sebuah Komisi Kebenaran

4 Mencatat Fakta-Fakta dan Kebenaran Laporan Pelapor

5 Berbagai Komisi Kebenaran: Suatu Tinjauan Global Pandangan Komparatif Terhadap Persetujuan Suatu Komisi untuk Klarifikasi di Guatemala

Mengapa Komisi Kebenaran Diperlukan?

Suatu Tinjauan yang Lebih Dalam Terhadap Perjanjian untuk Membentuk Komisi Klarifikasi di Guatemala

Beberapa Aspek yang Membutuhkan Klarifikasi

Mengindividukan Pertanggungjawaban

Periode Waktu yang Tercakup

Hal-Hal Lain

Kekuasaan dan Dampak Komisi

6 Panduan Internasional Bagi Pembentukan dan Pelaksanaan Kerja Komisi Kebenaran: Sebuah Usulan Awal

Pengantar

Meningkatnya Jumlah Komisi Kebenaran

Keberatan: Hidup Kembalinya Horor Masa Lalu

Panduan Internasional: Usulan Awal

Kesimpulan

7 Pembentukan Komisi Kebenaran: Pertanyaan Penelitian Lebih Lanjut

Apa Itu Komisi Kebenaran?

Mengapa Komisi Kebenaran?

Pelajaran dari Komisi-Komisi Sebelumnya

Tantangan Dalam Mencari Kebenaran

Beberapa Pemikiran Tentang Komisi Masa Depan

Setelah Otoritarianisme Berlalu ...

Oleh Priscilla B. Hayner

Sebuah Sinopsis

Dalam bab 1, “Menghadapi Warisan Kekerasan: Sumbangan Komisi Kebenaran”, Hayner mengangkat beberapa pertanyaan mendasar soal sikap kita baik ideal maupun praktis tapi bukan pragmatis semata terhadap warisan kekerasan masa lalu. Bagaimana kita bisa menyelesaikannya jika masa lalu itu ternyata diliputi kabut hitam? Maka, langkah pertama yang diangkat adalah pencarian kebenaran. Mengacu pada Jürgen Habermas, kebenaran yang kita maksudkan tentunya adalah kebenaran yang meliputi tiga aspek, yaitu kebenaran faktual, normatif, dan kebenaran yang menjadi kebenaran jika dinyatakan dengan cara yang benar pula. Di sinilah ide tentang komisi kebenaran menemukan urgensitasnya sekaligus signifikansinya, sebuah komisi yang disertai tanggung jawab dan kekuasaan khusus untuk melakukan berbagai upaya entah dengan investigasi, riset, wawancara, maupun *public hearing*, dsb., demi mendapatkan kebenaran tentang berbagai peristiwa dan kejadian masa lampau yang sebelumnya ditutup-tutupi dengan tirai hitam rezim otoritarian. Inilah yang menjadi pesan utama dalam bab satu dari buku ini.

Komisi kebenaran adalah sebuah jalan keluar alternatif, bukan satu-satunya. Sebagai salah satu tawaran, ia tidak luput dari kekurangan potensial. Oleh karena itu, sebelum ia diterjunkan pada aras praktek, sebelumnya perlu ditanyakan: “apakah ia justru mendatangkan konflik baru?” Bagaimanapun juga, komisi ini hadir di antara dua tegangan: pihak yang bersikukuh mempertahankan kebohongan sejarah dan pihak yang berambisi membongkar penipuan masa lalu. Keduanya memiliki alasan masing-masing yang bisa logis bisa tidak. Menyadari ini sejak awal akan membuat kita awas dan cermat dalam merumuskan tugas dan wewenang komisi kebenaran, terutama dalam masa transisi berikut segala karakteristik khas periode transisional yang merupakan “wilayah abu-abu”. Tentang kecemasan ini diuraikan dalam karangan bab 2, “Menggali Masa Lalu: Apakah Komisi Kebenaran Dapat Menyebabkan Konflik”.

Bab 3, “Memperjuangkan Keadilan dan Rekonsiliasi, Sumbangan Komisi Kebenaran” kembali menegaskan misi utama pembentukan komisi ini yaitu demi tegaknya keadilan. Keadilan berdasarkan kebenaran. Selain itu, penggalian kebenaran itu sendiri diupayakan dalam semangat demi terciptanya rekonsiliasi. *Kebenaran menjadi landasan berdirinya keadilan, dan keadilan menjadi roh bagi rekonsiliasi yang sejati*. Dalam bab 4, Hayner menekankan bahwa inilah yang menjadi tugas berat komisi kebenaran yang efektif, yang mengantar pada perubahan dan pencerahan. Oleh karena itu, ketelitian dan kecermatan dalam menjalankan tugasnya sangat ditekankan. Ia harus cermat dalam “mencatat fakta-fakta” tentang peristiwa kejahatan masa lalu. Ia harus cerdas dalam mengecek “kebenaran laporan pelapor” dan kesaksian para korban ataupun pelaku.

Konsep dan institusi yang bernama komisi kebenaran ini bukanlah sesuatu yang terbang mengawang. Banyak negara yang sudah mempraktekkannya, kendati dengan berbagai nama dan rumusan. Maka, Hayner pun, seolah kurang percaya dan seakan-akan berambisi meyakinkan kita dengan menyodorkan sebuah contoh, menunjuk Komisi

Kebenaran di Guatemala sebagai salah satu bahan untuk studi banding. Hayner sangat serius menguraikan bagian ini dengan menyajikan detail-detail yang dijalin dalam logika yang komprehensif dan cermat (bab 5).

Sebagaimana isu hak asasi manusia telah menjadi keprihatinan internasional dan universal, demikian juga konsep komisi kebenaran – yang merupakan salah satu institusi yang diharapkan bisa menjamin penegakan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia – juga menjadi bagian dari kebijakan internasional. Lembaga internasional semacam PBB, Amnesti Internasional, dll., sangat serius mendukung kerja komisi kebenaran ini. Maka, dalam bab 6, Hayner menunjukkan beberapa prinsip yang menjadi “Panduan Internasional Bagi Pembentukan dan Pelaksanaan Kerja Komisi Kebenaran”. Prinsip-prinsip itu kita temukan, sebagai salah satu contoh, dalam panduan yang diterbitkan oleh Sub-Komisi PBB Bagi Pencegahan Diskriminasi dan Perlindungan Terhadap Minoritas yang menggarisbawahi “hak atas kebenaran” dan merekomendasikan sebuah standar universal bagi perlindungan dan keterjangkauan bukti-bukti dokumenter, dan menyerukan dibentuknya suatu komisi ekstra-yudisial untuk penyelidikan yang dibentuk untuk menetapkan fakta-fakta. Selain itu, prinsip-prinsip tersebut juga merekomendasikan beberapa hal prinsipil seperti berikut: tidak dapat digantinya anggota komisi penyelidikan, bukti-bukti yang berhasil dikumpulkan komisi harus segera diamankan dan diselamatkan bagi penggunaannya kemudian oleh pengadilan, penyebutan nama terduga sebaiknya perlu dengan jaminan, ... komisi dan pengadilan diberikan akses seluas-luasnya.

Beberapa negara yang pernah melalui masa-masa gelap dalam sejarahnya telah membentuk komisi kebenaran, kendatipun ada juga yang tidak. Ada yang mencatat keberhasilan – semisal Afrika Selatan – namun ada pula yang menorehkan kegagalan. Selebihnya, ada yang tidak jelas. Dalam konteks Indonesia, kita tengah menggulirkan ide, gagasan, konsep tentang komisi kebenaran dan rekonsiliasi. Maka, karangan reflektif dan kritis berjudul “Pembentukan Komisi Kebenaran: Pertanyaan Penelitian Lebih Lanjut” sangatlah tepat untuk dicantumkan pada bagian penutup (bab 7) yang semoga bisa mengingatkan kita untuk tetap semangat dalam memperjuangkan kebenaran, keadilan, rekonsiliasi demi terjaminnya hak asasi manusia dan mulusnya demokratisasi di negeri kita. Sebelum melangkah lebih jauh, ada baiknya kita menyisihkan sedikit waktu untuk merenung dan memikirkan kembali apa-apa yang perlu kita siapkan dalam perjuangan ke depan. Bab 7 dari buku ini sedikit banyak bisa membantu kita ke arah itu.

@@@@@

1

Menghadapi Warisan Kekerasan:

Sumbangan Komisi Kebenaran¹

Pada saat-saat terjadinya transisi menyusul pergantian terhadap rezim yang menindas dan brutal, negara dan rakyat suatu negara sering diwarisi oleh sejumlah persoalan kekerasan, penderitaan, trauma – dan sering dengan ratusan atau bahkan ribuan pelaku yang layak untuk dihukum dan diproses ke pengadilan atas kejahatan mereka. Tetapi pengalaman proses pengadilan yang berhasil atas dan setelah masa kekejaman yang luas ini sangat terbatas. Penyebabnya bisa berupa sistem peradilan yang mempunyai sumber daya yang terbatas dan bisa juga, kadang-kadang, karena kompromi politik. Itulah sebabnya, perjuangan untuk menghadapi kejahatan-kejahatan yang luas dan secara politis luar biasa itu (*contentious*) tidak bergigi. Dalam perjuangan untuk menghadapi kekejaman-kekejaman masa lalu dengan pilihan-pilihan yang terbatas dan dengan suatu pandangan menuju pembangunan kebudayaan hak asasi manusia di masa depan, banyak pemerintahan baru akhirnya kembali kepada mekanisme-mekanisme di luar sistem peradilan, baik untuk menyelesaikan maupun untuk belajar dari kejahatan-kejahatan masa lalu yang menakutkan tersebut. Dewasa ini terlihat bahwa telah ada minat yang terus meningkat, khususnya, terhadap mekanisme pencarian kebenaran secara resmi, melalui pembentukan komisi-komisi sementara, untuk menggali, menyelidiki dan menganalisis pola-pola kejahatan hak asasi manusia yang bermotivasi politis pada masa lalu.

Lembaga pencari kebenaran transisional semacam itu telah menjadi semakin umum di tahun 1990-an dan sering mengambil nama “komisi kebenaran”. Sebagai sebuah komisi yang mempunyai kewenangan memberikan sanksi resmi dan didirikan oleh pemerintah (dan kadang-kadang dengan persetujuan kelompok oposisi bersenjata sebelumnya) lembaga-lembaga ini berfokus pada proses dokumentasi dan penyelidikan pola-pola pelanggaran hak asasi manusia di masa lalu, dan menetapkan rekomendasi-rekomendasi tentang bagaimana cara mencegah terulangnya kembali praktek-praktek semacam itu di masa depan. Masing-masing lembaga pencari kebenaran ini sampai sekarang bersifat unik, berbeda dalam bentuk, struktur dan mandat dari yang sudah pernah ada sebelumnya.

Pada kenyataannya, tidak semuanya secara formal disebut komisi kebenaran: di Guatemala misalnya, disebut “Komisi Penjelas Sejarah” yang merupakan hasil proses negosiasi perjanjian damai Perserikatan Bangsa-Bangsa. Di Argentina, disebut “Komisi untuk Orang-Orang Hilang”, dan di beberapa negara bahkan hanya disebut Komisi Penyelidikan. Tetapi lembaga-lembaga ini semuanya memiliki unsur-unsur umum tertentu yang sama dan dibentuk dengan tujuan yang hampir sama. Dengan istilah “komisi kebenaran” jelas dimaksudkan suatu jenis komisi penyelidik khusus yang jujur dibentuk. Ada empat ciri umum komisi ini. *Pertama*, ia akan berfokus pada isu pelanggaran hak asasi manusia masa lalu. *Kedua*, ia tidak menyelidiki hanya satu peristiwa khusus, tetapi catatan pelecehan hak asasi manusia selama suatu periode waktu tertentu (sering hanya menunjuk sejumlah kasus untuk menunjukkan dan menggambarkan pola-pola atau besarnya jumlah pelecehan). *Ketiga*, komisi ini merupakan lembaga sementara, yang pada umumnya berakhir dengan penyerahan suatu laporan. Dan *keempat*, sebuah komisi kebenaran sering secara resmi diberi kewenangan oleh pemerintah (dan atau oleh oposisi, jika ada) untuk menyelidiki pelanggaran hak asasi manusia masa lalu. Sanksi dan kewenangan resmi ini, memungkinkannya memiliki kekuasaan lebih, akses terhadap informasi dan perlindungan

¹ Makalah ini disusun tanggal 30 November 1997, dan sedianya akan diterbitkan dalam buku tentang penyiksaan yang diedit oleh Bertil Duner, Swedish Institute of International Affairs, 1998. Penelitian untuk tulisan ini dimungkinkan berkat bantuan keuangan (*grants*) dari John D. and Chatherine T. MacArthur Foundation dan United States Institute of Peace. Pendapat, temuan dan kesimpulan ataupun rekomendasi-rekomendasi yang dinyatakan dalam paper ini merupakan pikiran penulis dan tidak harus mencerminkan pandangan MacArthur Foundation atau the Institute of Peace. Priscilla B. Hayner dapat dihubungi di 427 Third St.#4, Brooklyn, NY 11215; Tel. 718-788-6239; Fax: 718-788-0292; email phayner@igc.org.

untuk melakukan penyelidikan dan suatu kemungkinan yang lebih besar bahwa kesimpulan-kesimpulan ataupun rekomendasinya akan diberikan pertimbangan yang serius.

Kita hendaknya memperhatikan benar-benar ada perbedaan antara berbagai komisi ini, karena setiap negara harus membentuk prosesnya sesuai dengan konteks historis, politis dan budayanya sendiri. Tidak seperti pengadilan, yang pada umumnya berstatus sebagai lembaga permanen, dan karenanya mempunyai norma-norma internasional tentang struktur, komponen, kekuasaan dan standar-standar minimal sebagai patokan bagi pelaksanaan tugasnya, maka ada banyak aspek komisi kebenaran yang akan berbeda atau berubah-ubah dari negara ke negara. Beberapa komisi diberikan kekuasaan *sub-poena*, atau bahkan kewenangan mencari dan menyita yang lebih kuat, dan melaksanakan persidangan publik di depan kamera televisi. Beberapa yang lainnya melakukan semua proses penyelidikan dan wawancara dengan para korban dan saksi secara tertutup, dan mungkin tidak memiliki kekuasaan memaksa saksi untuk memberikan kesaksian, dan membuka keterangan-keterangan ke masyarakat hanya melalui sebuah laporan akhir. Demikian juga mandat komisi akan berbeda-beda terhadap jenis-jenis pelecehan yang harus diselidiki, dan barangkali termasuk tindakan-tindakan oleh kelompok oposisi bersenjata ataupun oleh pasukan pemerintah, misalnya. Atau barangkali wewenangnya terbatas pada praktek-praktek pelanggaran khusus seperti penghilangan. Perbedaan-perbedaan semacam itu merupakan cerminan wajar terhadap perbedaan-perbedaan di negara-negara pelaksananya seperti dalam hal kebutuhan, sejarah, budaya politik ataupun masalah-masalah politik lainnya.

Komisi kebenaran dapat memainkan peranan yang menentukan di negara yang sedang berjuang untuk mencapai kesepakatan-kesepakatan tentang sejarah kejahatan-kejahatan hak asasi manusia yang luas. Sejumlah komisi kebenaran telah mencatat keberhasilan yang luar biasa: misalnya hasil penyelidikannya disambut baik oleh para korban kekerasan atau oleh para pembela hak asasi manusia; juga laporannya dibaca secara luas, ringkasan fakta dianggap mencakup semua dan adil serta jujur. Komisi-komisi semacam itu sering dirujuk mempunyai akibat “katarsis” dalam masyarakat, karena memenuhi langkah penting untuk memberikan pengakuan yang resmi terhadap masa-masa penuh kebisuan panjang di masa lalu. Tetapi tidak semua komisi kebenaran juga dianggap

sangat berhasil. Beberapa di antaranya dianggap sangat kurang jujur dan lengkap dalam memberikan pertanggungjawaban terhadap masa lalu – terbatas oleh mandatnya, oleh hambatan-hambatan politis atau oleh akses yang terbatas terhadap informasi, atau karena kekurangan tenaga yang mendasar misalnya – atau hanya melaporkan sedikit “kebenaran”. Beberapa laporan komisi telah disimpan dan dibuat tetap rahasia setelah diserahkan ke pemerintah.

Sebuah komisi kebenaran haruslah dibedakan dari kantor hak asasi manusia pemerintah yang didirikan untuk mengawasi pelecehan hak asasi manusia yang sedang terjadi, dan juga dari proyek dokumentasi pelanggaran hak asasi manusia masa lalu oleh organisasi-organisasi non-pemerintah. Ada juga perbedaan-perbedaan penting lainnya antara berbagai komisi kebenaran ini dengan proses peradilan kejahatan, dengan berbagai perbedaan penting baik dalam konteks kekuatan maupun kelemahannya. Sebuah komisi kebenaran tentu bukanlah suatu pengadilan hukum; ia tidak menentukan liabilitas (*liability*) kejahatan orang-perorangan ataupun memberikan sanksi atas kejahatan yang dilakukan. Di sisi lain, sebuah komisi kebenaran dapat melakukan banyak hal yang tidak dapat dilakukan atau pada dasarnya tidak mau dilakukan oleh lembaga pengadilan. Proses peradilan berfokus pada tindakan-tindakan khusus oleh orang-perorangan tertentu; sedangkan komisi kebenaran berfokus pada pola-pola besar dari keseluruhan kejadian. Memang benar bahwa beberapa proses pengadilan membantu memperjelas (*shed light*) pola-pola umum pelanggaran hak asasi, tetapi ini pada dasarnya bukan merupakan fokus tujuannya.² Juga, pengadilan tidak secara khusus menyelidiki faktor-faktor sosial atau politik yang menyebabkan kekerasan tersebut, atau struktur internal pasukan-pasukan pelanggar, seperti pasukan penembak, atau cabang-cabang intelijen angkatan bersenjata, yang semuanya mungkin menjadi fokus dari sebuah komisi kebenaran. Pengadilan tidak menyerahkan rekomendasi-rekomendasi kebijakan atau anjuran-anjuran bagi pembaruan politik, militer dan peradilan. Dan akhirnya, walaupun catatan-catatan pengadilan mungkin saja terbuka pada publik, tetapi opini-opini pengadilan pada dasarnya tidak diedarkan serta

² Pengadilan Nuremberg sering mendapat perhatian karena besarnya jumlah informasi yang mereka siarkan secara publik tentang luasnya kejahatan Nazi. Pengadilan Internasional Bagi Bekas Yugoslavia serta Rwanda mungkin juga berfungsi semacam ini. Pengadilan-pengadilan yang dibentuk di bawah pengawasan dan naungan Perserikatan Bangsa-Bangsa ini merupakan kasus yang khusus yang dibentuk sebagai bagian dari upaya untuk menetapkan catatan publik tentang sejumlah kejadian atau peristiwa.

dibaca secara luas, sebagaimana menjadi ciri umum laporan-laporan komisi kebenaran. Singkatnya, kekuatan-kekuatan komisi kebenaran terletak pada wilayah-wilayah di luar wilayah yang menjadi ukuran kehandalan sebuah lembaga pengadilan.

Mirip dengan itu, lembaga pencari kebenaran semacam itu harus dibedakan dari lembaga pengadilan *ad-hoc international (tribunal)*, seperti Pengadilan Internasional untuk Bekas Yugoslavia (*International Tribunal for the Former Yugoslavia*) atau Pengadilan Kejahatan untuk Rwanda (*Criminal Tribunal for Rwanda*), yang dua-duanya dibentuk oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa; atau juga Pengadilan Kejahatan Internasional yang tetap atau permanen sebagaimana telah diusulkan. (Dan sekarang lembaga termaksud telah dibentuk berdasarkan *Statuta Roma*, yang dikenal dengan nama “International Criminal Court” yang berkompetensi menangani empat jenis kejahatan: genosida, kejahatan terhadap kemanusiaan, kejahatan perang, dan kejahatan agresif – *penyunting*). Berbagai pengadilan *ad-hoc* internasional ini telah didirikan dalam rangka menjawab kekerasan negara secara luas, tetapi mereka berfungsi dengan tujuan dan kekuasaan sebagai sebuah pengadilan, yang sangat berbeda dari fungsi sebuah komisi penyelidik, yang biasanya mempunyai kekuasaan yang lebih kecil tetapi juga lebih besar dari sekadar cakupan wewenang sebuah komisi penyelidik.

Meningkatnya Penggunaan Pencarian Kebenaran Sebagai Alat Transisi

Komisi kebenaran bertambah sangat cepat di seluruh dunia dan telah mendapat perhatian yang semakin meningkat pada tahun-tahun belakangan ini.³ Walaupun telah ada sekitar dua puluh lembaga semacam itu pada masa tiga tahun belakangan, tetapi beberapanya hanya mendapatkan perhatian internasional yang terbatas – seperti di Chad, Sri Lanka, Uganda dan Filipina – kecuali mungkin perhatian dan liputan yang cukup luas dari pers dan masyarakat nasional. Beberapa yang lain, seperti komisi kebenaran dan rekonsiliasi di Afrika Selatan, yang berakhir pada tahun 1998; atau Komisi Kebenaran yang disponsori Perserikatan Bangsa-Bangsa di El Salvador, yang mengakhiri kerjanya pada tahun 1993;

³ Untuk uraian yang lebih rinci tentang berbagai komisi kebenaran sejak tahun 1974, lihat Priscilla B. Hayner, "Fifteen Truth Commissions", *Human Rights Quarterly* 16 (1994), atau Priscilla B. Hayner, "Commissioning the Truth: Further Research Questions", *Third World Quarterly* 17 (1996).

Komisi Nasional untuk Kebenaran dan Rekonsiliasi di Chili, yang merampungkan tugasnya pada tahun 1991; atau Komisi untuk Orang-Orang Hilang di Argentina, yang mengumumkan laporannya pada tahun 1984, telah mendapatkan perhatian internasional dan telah membantu menentukan kerja dan bentuk model-model baru untuk komisi serupa yang sedang didirikan di berbagai negara.

Karena komisi kebenaran per defenisi merupakan lembaga yang diberi sanksi pemerintah, maka ia dapat memainkan peran kuat yang khusus dalam sebuah transisi. Jika komisi ini dioperasikan dengan baik, maka ia dapat berguna untuk memulai suatu proses pembaruan yang serius, menawarkan reparasi bagi para korban dan memperkuat berbagai bentuk pertanggungjawaban lainnya. Bila dibandingkan dengan proyek-proyek non-pemerintah, status resmi komisi kebenaran mungkin akan memberinya akses yang lebih besar terhadap informasi dan dokumentasi-dokumentasi pemerintah, jaminan keamanan atau perlindungan yang lebih besar dalam kerja penyelidikannya, dan perhatian yang lebih luas dari pers dan komunitas internasional, serta penyebarluasan laporan yang lebih luas. Tentu saja, selalu harus ada kepedulian bahwa sebuah lembaga pencari kebenaran yang dibentuk pemerintah akan didirikan tanpa komitmen yang setara untuk melakukan pembaruan yang nyata. Sebuah komisi itu sendiri tidak memiliki kekuasaan untuk melakukan pembaruan atau membuat perubahan kebijakan, dan karena itu harus tergantung pada kemauan dan kepentingan politik pemerintah untuk menjalankan rekomendasi-rekomendasinya.

Amerika Latin memiliki sejumlah komisi hak asasi manusia yang cukup terkenal sekarang ini. "Komisi Nasional untuk Orang-Orang Hilang" di Argentina, merupakan komisi pertama yang menarik perhatian internasional yang cukup besar. Komisi itu didirikan oleh presiden Argentina, Raul Alfonsin, tahun 1983 sebagai salah satu tindakan pertama pemerintah pasca-rezim militer. Dalam sembilan bulan, komisi tersebut menyusun laporan yang mendokumentasikan hampir sembilan ribu kasus orang hilang yang terjadi di bawah pemerintahan militer dari tahun 1976 sampai 1983. Laporan komisi tersebut, *Nunca Más* cepat sekali menjadi buku terlaris di Argentina. Lebih dari 150.000 buah terjual dalam dua bulan pertama setelah penerbitannya dan hampir 5.000 lainnya dijual terus tiap

tahunnya hingga sekarang setelah tiga belas tahun setelah penerbitannya; *Nunca Más* menjadi buku paling laris yang pernah diterbitkan di Argentina.⁴

Komisi kebenaran di Chili, "Komisi Nasional untuk Kebenaran dan Rekonsiliasi" juga dimulai segera sesudah negara tersebut kembali ke pemerintahan sipil tahun 1990. Tidak seperti kebanyakan komisi kebenaran, komisi ini mampu menyelidiki semua kasus yang dilaporkan kepadanya yang berada di dalam mandatnya (penghilangan, pembunuhan dengan alasan politik, penculikan bermotivasi politik, dan kematian akibat penyiksaan). Komisi menyelesaikan laporannya dalam sembilan bulan dan Presiden Patricio Aylwin mengumumkannya ke masyarakat dengan suatu anjuran emosional, dan menyiarkannya di televisi nasional, meminta maaf dan mengharapkan pengertian dari keluarga para korban.⁵ Sayangnya, sejumlah pembunuhan politik tingkat tinggi pada beberapa minggu atau bulan sesudah pengumuman laporan tersebut melunturkan (*derailed*) rencana proses diskusi nasional dan pengakuan publik tentang penemuan-penemuan komisi.⁶

"Komisi Kebenaran untuk El Salvador" didirikan melalui proses negosiasi perjanjian damai yang disponsori PBB antara pemerintah dan pihak oposisi bersenjata, the *Farabundo Marti National Liberation Front* (FMLN) pada tahun 1991. Pada mulanya komisi ini diberikan waktu hanya enam bulan, tetapi kemudian diperpanjang menjadi sembilan bulan, termasuk masa persiapan selama dua bulan, dan dua bulan lagi untuk perpanjangan, dan menjangkau pelanggaran hak asasi manusia yang lebih luas dari yang menjadi wewenang komisi kebenaran di Cone bagian Selatan. Ditujukan untuk menyelidiki "tindakan-tindakan kekerasan yang serius yang dampaknya di masyarakat sungguh-sungguh menuntut bahwa masyarakat harus mengetahui apa yang sebenarnya terjadi", komisi ini mengambil berbagai kesaksian tentang penyiksaan, penghilangan, pembunuhan politik, pembunuhan massal dan perkosaan yang bermotivasi politik selama dua belas tahun perang sipil, antara 1980-1991. Laporan tersebut juga menghalangi pengadilan yang parah (*blatant*) oleh anggota badan peradilan dan militer selama periode

⁴ Komisi Nasional untuk Orang-Orang Hilang, *Nunca Más: Informe de la Comisión Nacional Sobre la Desaparición de Personas* (Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1984), atau dalam bahasa Inggris, *Nunca Más: the Report of the Argentine National Commission on the Disappeared*, New York: Farrar Straus Giroux, 1986. Gambaran diperoleh dari Editorial Universitaria de Buenos Aires.

⁵ "Discurso de S.E. el Presidente de la Republica, Don Patricio Aylwin Azocar, al dar a Conocer a la Ciudadania el Informe de la Verdad y Reconciliacion", 4 Maret, 1991, 11.

di atas. Berbeda dari komisi yang didanai serta ditunjuk pemerintah di Argentina dan Chili, komisi di El Salvador ini disponsori oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa dan didanai oleh sumbangan-sumbangan sukarela para negara anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa. Selain itu, para stafnya hanya berasal dari orang-orang bukan El Salvador, dan dipimpin oleh tiga orang komisioner tingkat tinggi, yaitu komisioner yang sangat dihormati yang bereputasi internasional dari Colombia, Venezuela, dan Amerika Serikat. Komisi tersebut mengumumkan laporannya ke masyarakat pada bulan Maret 1993, yang juga memasukkan nama-nama lebih dari 40 orang yang bertanggung jawab terhadap pelecehan-pelecehan atau yang menutup-nutupi bukti-bukti serta menghalangi penyelidikan, termasuk anggota-anggota senior angkatan bersenjata dan anggota FMLN serta ketua Mahkamah Agung.⁷

Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Afrika Selatan telah membawa minat baru secara keseluruhan terhadap soal penyembuhan melalui cara menghadapi trauma-trauma masa lalu; rekonsiliasi melalui pengakuan terhadap kesalahan-kesalahan, dan bahkan membuka borok tentang hal terburuk kejahatan masa lalu di televisi dan di depan pendengar umum. Komisi ini didirikan pada tahun 1995 dengan undang-undang nasional setelah melewati dialog dan debat publik selama satu setengah tahun dan mendapat masukan yang sangat berarti dari semua partai politik dan banyak komponen masyarakat sipil. Dibutuhkan waktu dua setengah tahun untuk mengumpulkan informasi tentang berbagai pelanggaran berat hak asasi manusia oleh lembaga-lembaga negara atau oleh oposisi bersenjata antara tahun 1960 sampai 1994; juga untuk melakukan dengar kesaksian (persidangan umum) dan mengumumkan laporan dengan sejumlah rekomendasi bagi pembaruan dan reparasi. Lebih dari 12.000 korban datang ke komisi dan memberikan kesaksian. Kecuali itu, komisi juga menyelenggarakan sejumlah dengar pendapat yang terfokus pada tema-tema tertentu untuk memeriksa peranan gereja dan tempat-tempat medis, sektor legal, komunitas bisnis dan lembaga-lembaga lainnya yang memberikan sumbangan baik secara positif maupun negatif terhadap terjadinya pelanggaran hak asasi manusia pada masa lalu. Dengan adanya kewenangan *sub-poena* – kemampuan untuk

⁶ Philip Berryman, (penerjemah), *Report of the Chilean National Commission on Truth and Reconciliation*, Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1993.

⁷ Perserikatan Bangsa-Bangsa, *Report of the Commission on the Truth for El Salvador, From Madness to Hope: the 12-Year War in El Salvador*, U.N.Doc. S/25500, Lampiran (1993), versi Inggris.

memberikan amnesti kepada para pelaku yang datang mengakui kejahatan-kejahatan mereka – dan dengan banyaknya pemimpin politik tingkat tinggi yang memberikan pengakuannya, maka komisi tersebut menjadi pusat berita dalam keseluruhan periode waktu kerjanya.

Di samping komisi kebenaran resmi semacam ini, yang disponsori atau diberi kuasa oleh pemerintah nasional (kadang-kadang dengan persetujuan oleh kelompok oposisi bersenjata), ada juga banyak contoh proyek non-pemerintah yang telah mendokumentasikan pola-pola dan praktek pelecehan hak asasi manusia pada rezim sebelumnya. Umumnya, lembaga-lembaga ini disponsori oleh organisasi-organisasi hak asasi manusia: *Nunca Más*, misalnya, dibentuk oleh sebuah kantor organisasi hak asasi manusia nasional yang disingkat SERPAJ (Servicio Paz y Justicia = Pelayanan Perdamaian dan Keadilan).⁸ Di Rusia, organisasi non-pemerintah Memorial didirikan tahun 1987 dengan tujuan merespons soal pertanggungjawaban dan penyelidikan terhadap peristiwa masa lalu. Staf-stafnya telah mengumpulkan arsip (*archive*) dan bukti-bukti yang sangat luas tentang pelanggaran hak asasi manusia sampai ke tahun 1917, dan telah menerbitkan beberapa buku dengan daftar nama para korban serta analisis-analisis tentang keadaan kebijakan penindasan.⁹ Ada juga beberapa contoh proyek-proyek yang didukung gereja: misalnya di Paraguay, seri kegiatan *Nunca Más* disponsori oleh Komite Gereja.¹⁰ Di Brasil juga, Uskup Agung Sao Paulo, bekerja sama dengan Dewan Gereja Dunia, mendukung upaya-upaya di Brasil untuk menghasilkan laporan seperti *Brasil Nunca Mais*.¹¹ Karena proyek Brasil ini dilaksanakan secara rahasia, maka dukungan gereja tidak

⁸ Servio Paz y Justicia Uruguay, *Uruguay Nunca Mas: Informe Sobre la Violacion a los Derechos Humanos (1972-1985)*, diterbitkan oleh Servicio Paz y Justicia Uruguay, 1989.

⁹ Lihat misalnya, *Links Historical Almanac, Volume I, Moscow*: Progress Phoenix, 1991, kumpulan tulisan-tulisan historis, dan *List of Executed People, Volume I: Donskoi Cemetery 1934-1943*: Moskow: Memorial 1993. Semua terbitan memorial ditulis dalam bahasa Rusia (terjemahan tidak resmi tentang topik di atas). Tentang terjemahan yang sangat bagus mengenai kegiatan-kegiatan Memorial, baca, "Making Rights Real: Two Human Rights Groups Assist Russian Reforms", dalam *Ford Foundation Report*, musim semi 1993, 10-15; atau Nanci Adler, *Victims of Soviet Terror: the Story of the Memorial Movement*, Praeger, 1993.

¹⁰ Jose Luis Simon G., "La Dictadura de Stroessner y los Derechos Humanos", *Serie Nunca Más Vol. I*, dan Guido Rodriguez Alcala, "Testimonios de la Represion Politica en Paraguay, 1975-1989", *Serie Nunca Más Vol. 3*, Comite de Iglesias, Asuncion, Paraguay, 1990.

¹¹ Arquidiocese de Sao Paulo, *Brasil: Nunca Mais*, Editora Vozes Ltda., Rio de Janeiro, Brasil, 1985.

hanya berupa bantuan keuangan tetapi juga memberikan dukungan bagi legitimasi laporan-laporan yang diterbitkan. Militer. Karena baru saja menyerahkan kekuasaan kepada pemimpin yang terpilih, maka militer tidak cukup kuat dan berani untuk menyerang gereja pada saat laporan tersebut diumumkan. (karena gereja satu-satunya penyusun yang teridentifikasi dalam laporan tersebut).¹²

Walaupun dengan berbagai keterbatasan, termasuk biasanya pembatasan terhadap akses atas informasi, proyek-proyek tak resmi ini kadang-kadang menghasilkan sesuatu yang sangat kuat. Misalnya untuk proyek di Brasil di atas, sebuah tim penyelidik mampu mengkopi secara rahasia sebuah surat resmi yang dikeluarkan pengadilan: surat yang mendokumentasikan keluhan-keluhan pelanggaran oleh para terpidana. Laporan *Brazil Nunca Mais* dengan demikian menjadi suatu analisis terhadap praktek penyiksaan rezim militer selama 15 tahun lebih, yang didasarkan pada catatan-catatan resmi tadi. Ketika laporan tersebut diumumkan, ia dengan cepat menjadi daftar terbitan terlaris dalam negeri Brasil.¹³

Memahami dan Mencegah Penyiksaan: Apa Sumbangan Komisi Kebenaran?

Walaupun mandat dan bentuk khusus mungkin berbeda-beda antara komisi-komisi, tetapi semua tujuannya mengarah pada usaha untuk mempelajari masa lalu, menyampaikan pengakuan resmi kepada para korban, menganjurkan pembaruan-pembaruan politik, kebijakan, sistem peradilan ataupun militer yang perlu sehingga pelecehan-pelecehan tersebut tidak terulang kembali, dan sering untuk merekomendasikan reparasi tertentu bagi para korban. Memahami dan mencegah penyiksaan merupakan aspek utama kerja komisi kebenaran ini.

Jendela untuk Melihat Praktek Kekerasan

¹² Gambaran yang sangat bagus tentang proyek Brasil ini, lihat Lawrence Weschler, *A Miracle, A Universe: Settling Accounts with Torturers*, 1990.

¹³ *Ibid.*

Tugas pertama adalah menentukan secara pasti apa yang telah terjadi, menghilangkan semua kebisuan yang mengitari kejadian-kejahadian yang masih tetap menyakitkan dan kontroversial, serta membuat berbagai informasi dapat diakses secara publik sehingga tidak dapat ditolak lebih lanjut. Untuk mencapai ini, banyak laporan komisi telah memasukkan pertanggungjawaban kekerasan yang menakutkan, kadang-kadang disajikan dalam suara-suara para korban yang menimbulkan kesan kuat akan kejinya kekerasan masa lalu itu.

Laporan komisi Argentina barangkali merupakan salah satu contoh laporan yang sangat berdaya dalam konteks ini. Walaupun mandat komisi ini difokuskan pada kasus-kasus penghilangan selama tujuh tahun masa kediktatoran militer, komisi bersandar pada orang-orang yang masih tetap hidup di pusat-pusat penahanan militer untuk memahami praktek-praktek penghilangan, yang sering mengalaminya berbulan-bulan sebelum mereka terbunuh. Sebagian besar dari 450 halaman laporan komisi memasukkan cerita-cerita (*passages*) seperti di bawah ini, yang diambil dari kesaksian Dr. Norberto Liwsky – yang oleh komisi disebut sebagai “tipikal” semua kesaksian yang pernah mereka dengar. Liwsky bersaksi:

“Suatu hari mereka membaringkan saya dengan muka ke bawah di atas meja penyiksaan, mengikat saya ke atas (selalu begitu) dan dengan tenang mulai mencabut kulit-kulit dari kaki saya. Saya membayangkan, walaupun saya tidak melihat karena mata saya ditutup, mereka akan melakukannya dengan sebuah *razor blade* atau sebuah *scalpel*. Saya bisa merasakan mereka mencabutnya seakan-akan mereka sedang mencoba memisahkan kulit pada pinggiran luka yang sedang dalam proses kesembuhan dengan sepasang *princers* (semacam pinset). Saya pasrah saja. Karena terbiasa dengan perlakuan seperti itu, dan juga karena tekad cukup kuat untuk menahan rasa sakit, saya akhirnya merasa seperti “mati rasa”, jelasnya, saya seperti mengalami pingsan berkepanjangan.¹⁴

Di antara jeda waktu penyiksaan mereka membiarkan saya merana dalam derita tak kunjung henti dalam kegamangan dan kebisuan nan gelap.¹⁵

¹⁴ *Nunca Más: the Report of the Argentine National Commission on the Disappeared*, New York: Farrar Straus Giroux, 1986), hlm. 22-23.

¹⁵ *Ibid.*, hlm. 39.

Ketika komisi mencari kesaksian dan mencoba mengorek juga nama-nama orang yang dituduh sebagai pelaku, mereka berusaha untuk menulis kembali nama-nama tersebut seperti adanya. Akan tetapi, komisi tidak membuat suatu kesimpulan pun tentang pertanggungjawaban, dan tidak mengumumkan daftar akhir dan lengkap orang-orang yang dinyatakan harus bertanggung jawab.¹⁶

Di samping kesaksian langsung dari para korban yang masih hidup (*survivor*), komisi juga berhasil merekonstruksikan kembali lokasi dan bahkan lantai (*floor plans*) lebih dari 300 pusat penahanan rahasia, mengunjungi setiap mereka, untuk menegaskan kembali apa yang mereka temukan. Daftar ini disertakan dalam laporan komisi. Tidak diketahui bagaimana begitu banyak orang tetap bertahan dalam pusat penahanan semacam ini, karena komisi hanya menyelidiki kasus penghilangan, atau orang-orang yang diculik dan tidak pernah muncul kembali. Lampiran laporan komisi memuat daftar nama hampir sembilan ribu orang hilang yang mampu didokumentasikannya.

Di El Salvador, Komisi PBB untuk Kebenaran mengambil kesaksian langsung lebih dari 2000 orang yang bertanggung jawab atas 7000 korban. Dari jumlah ini, 20% dari yang dilaporkan merupakan tindakan-tindakan penyiksaan (15% penghilangan, dan kebanyakan dari mereka juga kelihatannya disiksa). Analisis statistik terhadap kesaksian-kesaksian yang dikumpulkan oleh komisi kebenaran tersebut (dan juga kesaksian yang dimasukkan ke komisi berdasarkan laporan organisasi non-pemerintah, badan-badan PBB dan juga pemerintah) juga disertakan dalam lampiran laporan. Ini benar-benar berguna untuk melihat dan memahami pola praktek pelecehan hak asasi manusia selama bertahun-tahun dan di berbagai wilayah yang berbeda di seluruh negeri, tentang bagaimana ia mempengaruhi berbagai kelompok penduduk yang berbeda, dan kelompok mana yang dianggap menjadi pelaku – termasuk militer, polisi, pasukan penembak mati dan kelompok-kelompok oposisi bersenjata. Akan tetapi, teks laporannya sendiri memasukkan sedikit saja rincian praktek penyiksaan, karena kurang lebih tiga puluh kasus yang dipilih untuk kerja penyelidikan yang mendalam, semuanya menyangkut penghilangan, pembunuhan di luar hukum, pembantaian oleh pasukan penembak, atau

¹⁶ Untuk diskusi lanjutan tentang kontroversi di sekitar isu penyebutan nama para pelaku dalam laporan komisi kebenaran, lihat buku tentang Komisi Kebenaran yang ditulis oleh Priscilla B. Hayner, yang akan diterbitkan segera. (Buku termaksud telah diterbitkan: *Unspeakable Truths, Confronting State Terror and Atrocity*, New York and London: Routledge, 2001 – penyunting)

pembunuhan massal berskala besar. Jadi, narasi atau cerita dari tangan pertama (seperti yang terdapat dalam laporan di Argentina, atau bahkan tinjauan deskriptif terhadap praktek-praktek umum, dan ringkasan kesaksian) tidak dimasukkan.

Tidak banyak komisi kebenaran yang telah menyelenggarakan dengar kesaksian publik, karena adanya persoalan serius menyangkut keamanan dan ketakutan para saksi. Di Amerika Latin, dengar kesaksian publik dianggap benar-benar tidak mungkin, karena alasan-alasan seperti ini (beberapa orang yang masih hidup bahkan begitu ketakutan untuk tampil menyampaikan kesaksian pribadi dan bersifat rahasia). Akan tetapi di Afrika, sejumlah komisi telah menyelenggarakan dengar kesaksian publik, yang memungkinkan para korban dapat berusaha mendapatkan pengakuan atas berbagai penderitaan yang mereka alami, dan memungkinkan proses kerja komisi kebenaran dapat diikuti secara nasional. Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Afrika Selatan, ditugaskan untuk membuka "selengkap mungkin gambaran" tentang "pembunuhan, penculikan, penyiksaan, dan berbagai perlakuan salah" lainnya, dan telah bekerja sangat baik dalam hal ini. Di samping menerima banyak kesaksian melalui kamera, komisi juga menyelenggarakan dengar kesaksian publik di seluruh negeri, di kota-kota miskin penduduk berkulit hitam atau di kota-kota besar, baik di gereja-gereja besar maupun di lapangan kota yang kotor, di mana lebih dari 2.000 korban, orang yang masih hidup ataupun para saksi didengarkan kesaksiannya. Masing-masing acara dengar kesaksian ini direkam dalam video-tape oleh seorang kamerawan khusus dari Perusahaan Penyiaran Afrika, dan klip-klip dengar kesaksian tersebut disampaikan dalam berita-berita pada malam harinya. Lima jam atau lebih liputan langsung dengar kesaksian tersebut disiarkan di radio setiap harinya. Para korban penyiksaan yang masih hidup melukiskan rincian penyiksaan yang mereka alami; para ibu yang melukiskan bagaimana anak-anak mereka dibunuh; para bapak menceritakan kembali ranjau-ranjau darat yang telah membunuh anak-anak bayi. Selama periode lebih dari satu tahun, seluruh negeri tersebut dibanjiri cerita-cerita tentang pelecehan dan pembunuhan, sampai ke titik di mana seseorang, berdasarkan akal sehat, tidak mungkin dapat menolak luasnya pelecehan-pelecehan yang telah terjadi. Akan tetapi, masyarakat sangat memahami bahwa bahkan dengan sekitar 12.000 korban yang didokumentasikan

oleh komisi itu tetap saja itu merupakan sebagian kecil dari keseluruhan kejadian yang sebenarnya terjadi.

Di samping mendengar kesaksian langsung dari para korban, Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Afrika Selatan juga menerima kesaksian secara langsung dari para pelaku, yang mengakui rincian perbuatan mereka yang mengerikan pada masa lalu. Dalam contoh pertama tentang pengakuan publik dari begitu banyak pelaku (dan sering kali diiringi suatu permohonan maaf yang sungguh-sungguh), dari satu dengar kesaksian ke dengar kesaksian lainnya, para penyiksa atau pembunuh yang duduk di atas panggung dan di bawah sumpah selama seharian penuh menjawab begitu banyak pertanyaan dari pengacara, anggota komisi, dan bahkan menjawab secara langsung pertanyaan-pertanyaan para korban mereka sebelumnya. Proses yang sangat mengagumkan ini hanya mungkin karena komisi ini menawarkan sesuatu sebagai gantinya: yaitu amnesti bagi orang-orang yang benar-benar membuka kebenaran selengkap mungkin serta membuktikan bahwa kejahatan yang pernah mereka buat bermotif politik dan sebanding dengan pengejaran tujuan politik. Lebih dari 7.000 pelaku mengajukan permohonan amnesti, sekitar 1600-nya menyangkut pelanggaran hak asasi manusia berskala berat (yang lain kejahatan-kejahatan kepemilikan yang bermotivasi politik, pengiriman senjata secara tidak sah, atau tindakan-tindakan serupa yang sudah tidak tepat pada waktu dilanggar).

Dalam banyak keadaan, tidak mungkin menghitung secara total jumlah korban dari sebuah rezim sebelumnya. Sering, di mana telah terjadi praktek pelecehan bertahun-tahun, akan sangat tidak mungkin bagi komisi untuk mendokumentasikan setiap kasus –karena kehilangan waktu dan sumber daya, dan karena alasan untuk memfokuskan energi komisi pada penyelidikan serta mengumpulkan informasi. Di samping itu, beberapa dari orang-orang yang kehilangan orang-orang yang dicintainya atau menjadi saksi kasus penghilangan atau pembunuhan massal, mungkin tidak ingin memberikan kesaksian; beberapanya tetap trauma, atau merasa takut terhadap akibat pengungkapan apa yang mereka ketahui; yang lainnya, seperti para aktivis anti-apartheid sebelumnya di Afrika Selatan, semata-mata tidak mau menyebut dirinya sebagai korban. “Saya tahu akibat serta pengorbanan jika berjuang melawan pemerintah,” kata mereka, dan mereka memilih untuk tidak meminta simpati. Walaupun sukar bagi komisi untuk mentabulasikan jumlah yang tepat tentang para korban penyiksaan yang masih hidup, namun bahkan jumlah awalnya

saja sudah dapat membantu untuk menandakan berapa kira-kira jumlah total keseluruhan. Ini menjadi sangat penting tidak saja untuk tujuan historis, tetapi juga untuk membantu merancang berbagai jasa bantuan yang mungkin tepat bagi kebutuhan-kebutuhan penduduk ini.

Tetapi beberapa komisi kebenaran telah tegas-tegas mengeluarkan korban penyiksaan yang masih hidup dari kelompok korban pelanggaran hak asasi manusia, seperti komisi di Chili, Argentina dan Uruguay. Fokus penyelidikan komisi kebenaran ditentukan oleh kerangka acuan yang ditugaskan kepadanya pada saat pembentukannya, yang dalam kasus Argentina dan Chili didirikan melalui Keputusan Presiden, dan di Uruguay melalui parlemen. Mandat komisi-komisi ini difokuskan pada penyelidikan orang-orang hilang (dan di Chili juga pembunuhan-pembunuhan), dan karena itu komisi-komisi tersebut bahkan tidak berusaha melihat jalur atau menghitung jumlah penduduk yang menjadi korban atau yang tetap hidup dari penyiksaan.

Komisi Uruguay¹⁷ tidak memasukkan sebagian besar pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi selama rezim militer karena mandatnya yang sangat terbatas ini. Antara lain, penyiksaan dan penahanan yang tidak sah, yang mengakibatkan bahwa sebagian besar penduduk diabaikan. Sebagaimana dicatat oleh seorang pembela hak asasi manusia Chili, José Zalaquett, "praktek sistem penghilangan orang di Argentina, atau dalam skala yang lebih kecil, seperti di Chili, bukan merupakan bagian metodologi penindasan oleh para militer Uruguay".¹⁸ Menulis pada tahun 1989, Zalaquett, menunjukkan:

Walaupun sudah menjadi pengetahuan umum di Uruguay dan di seluruh dunia bahwa penyiksaan telah secara sistematis dilakukan selama pemerintahan militer, tetapi tidak ada catatan sanksi resmi yang mendokumentasikan praktek-praktek ini. Militer tidak mengakui hal tersebut secara publik. Secara pribadi bahkan mereka

¹⁷ Parlemen Uruguay membentuk "Investigative Commission on the Situation of Disappeared People and Its Causes", dalam bulan April 1985. Setelah tujuh bulan, komisi melaporkan hilangnya 164 orang selama tujuh tahun pemerintahan militer, memberikan bukti-bukti keterlibatan angkatan bersenjata Uruguay, yang kemudian kasusnya diteruskan ke Pengadilan Mahkamah. Untuk informasi lanjutan, lihat Priscilla B. Hayner, "Fifteen Truth Commissions", *Human Rights Quarterly* 16 (1994), hlm. 116-117.

¹⁸ José Zalaquett, "Confronting Human Rights Violations Committed by Former Governments: Principles Applicable and Political Constraints", dalam *State Crimes: Punishment or Pardon*, The Justice and Society Program of the Aspen Institute, 1989, hlm. 59.

mencoba membenarkan bahwa penyiksaan merupakan cara terakhir yang ditempuh dan yang kurang jahatnya.¹⁹

Komisi kebenaran di Argentina juga ditugaskan untuk hanya menyelidiki kasus penghilangan, dan komisi di Chili diberikan tugas yang lebih luas (tetapi tetap juga terbatas), mencakup juga kasus penghilangan, pembunuhan, penculikan, percobaan-percobaan pembunuhan terhadap seseorang sebagai pribadi untuk tujuan politik, dan penyiksaan yang mengakibatkan kematian.²⁰ Di kedua negara tersebut, komisi mengambil kesaksian dari para korban penyiksaan yang masih hidup untuk memahami secara lebih baik pengalaman orang-orang yang terbunuh atau disiksa, tetapi para korban yang tetap hidup ini tidak dimasukkan dalam hitungan jumlah korban keseluruhan, ataupun tidak dicantumkan namanya dalam daftar korban yang diterbitkan komisi.

Berbeda secara tajam dari laporan komisi kebenaran Argentina, laporan komisi Chili hampir tidak memasukkan satu pun kesaksian langsung atau penjelasan pihak pertama tentang penyiksaan atau berbagai pelecehan lainnya. Sebaliknya, ia hanya melukiskan dalam beberapa halaman dan dalam istilah-istilah umum, jenis-jenis kejahatan yang digunakan dan akibatnya terhadap para tahanan. Tetapi tampak jelas dari gambaran-gambaran tersebut betapa tidak kompromistisnya kebrutalan tindakan penyiksaan pada masa lalu tersebut, sebagaimana gambaran penyiksaan pada periode antara September – Desember 1973 (yang merupakan periode kekerasan yang paling menonjol selama kediktatoran Chili, yang terjadi segera setelah kudeta):

Selama bulan-bulan ini, perlakuan buruk serta penyiksaan merupakan ciri utama yang universal dari hampir semua penahanan. ... Metode penyiksaan sungguh sangat beragam. Salah satu teknik kekerasan yang umum adalah pemukulan kejam dan terus-menerus hingga darah mengucur dari tulang-tulang yang patah. Bentuk penyiksaan yang lain adalah membuat kondisi penahanan sedemikian keras dan menyakitkan sehingga keadaan ini sendiri merupakan suatu penyiksaan. ... Juga merupakan pandangan biasa untuk menggantung para tahanan dengan tangan ke atas dan dengan kaki tidak menyentuh dasar untuk jangka waktu yang sangat panjang. Mereka bisa saja dicemplungkan ke air, atau disiksa dengan cara-cara

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 61

²⁰ Lihat Executive Branch Supreme Decree No. 355, dicetak lagi dalam *Report of the Chilean National Commission on Truth and Reconciliation*, hlm. 6.

sejenis itu. Ada banyak tuduhan pemerkosaan dan tindakan seksual rendahan. Juga praktek umum adalah mensimulasikan pasukan pembakar.²¹

Dalam sejumlah kasus, laporan tersebut melukiskan para tahanan yang “disiksa sampai menjadi gila”.²² Dan gambaran di bawah ini memperjelas bagaimana luasnya penyiksaan pada waktu itu.

Akan tidak mungkin untuk menghadirkan daftar lengkap berbagai bentuk penyiksaan (*torture sites*) di negeri kami selama periode yang disebutkan di atas. Selama bulan-bulan ini, penyiksaan tidak dilakukan di setiap tempat penahanan, tetapi memang di hampir semuanya.²³

Kendatipun terdapat gambaran-gambaran yang sangat menakutkan ini, namun laporan komisi kebenaran Chili ini mendefinisikan orang-orang yang tetap bertahan dalam perlakuan kejam di atas sebagai bukan korban – melainkan hanya orang-orang yang mati karena penyiksaan itu. "Komisi telah mengartikan para korban pelanggaran hak asasi manusia sebagai orang-orang yang menjadi sasaran penyiksaan yang menyebabkan kematian",²⁴ sebagaimana dipertegas oleh laporan itu sendiri.

Ironisnya, alasan pendefinisian yang sangat sempit ini adalah karena kondisi para korban penyiksaan yang hidup sangat luas. Gisela von Muhlenbrock, yang bertugas sebagai asisten presiden Chili yang membantu merancang keputusan eksekutif pendirian komisi kebenaran tersebut mengatakan bahwa mereka membatasi wilayah arti para korban sesuai dengan seberapa jauh nanti batasan itu mampu memberikan bayaran untuk tindakan reparasi. "Kami bertanya pada diri kami sendiri, seberapa bisa kami dapat memberikan reparasi? Kami tak dapat memberikan kompensasi kepada setiap orang, sehingga kami membatasi luas wilayah istilah-istilah yang tercakup dalam tugas komisi sesuai dengan kemampuan kami dalam mendanainya". Sejumlah anggota komisi dan sekretaris eksekutif badan untuk menindaklanjuti program reparasi, menjelaskan bahwa defenisi yang terbatas

²¹ *Report of the Chilean National Commission on Truth and Reconciliation*, hlm. 134.

²² *Ibid.*, hlm. 136

²³ *Ibid.*, hlm. 134

²⁴ *Ibid.*, hlm. 39

ini sudah logis dan perlu. “Tentu akan tidak mungkin untuk menjangkau semua penyiksaan; akan ada begitu banyak kasus yang harus diselidiki untuk ini,” kata mereka.²⁵

Defenisi yang sempit tentang “korban” oleh komisi yang sangat terkenal di Chili ini memberikan sumbangan pada penyimpangan (*skewing*) pemahaman masyarakat tentang siapa saja yang dapat dianggap sebagai korban rezim militer. Sama seperti yang didefinisikan oleh komisi, masyarakat umum memahami bahwa orang-orang yang tetap selamat dari kamp-kamp penyiksaan bukanlah korban. Para korban hanyalah orang-orang yang mati karena penyiksaan tersebut. Dalam sebuah wawancara di Chili pada tahun 1996, misalnya, seorang wartawan, yang pernah ditahan dua kali dan disiksa di bawah rezim militer, mengatakan pada saya, “Orang-orang yang selamat dari penyiksaan bukanlah korban di Chili. Mereka tidak dianggap korban. Ketika kami mengatakan 'korban', yang dimaksudkan adalah orang-orang yang terbunuh atau hilang.”²⁶ Banyak orang lainnya juga mengatakan yang sama.

Definisi yang sangat sempit ini mempunyai sejumlah konsekuensi yang penting. *Pertama*, karena fokus diletakkan pada orang-orang mati, maka tak seorang pun memiliki pemahamn yang jelas berapa banyak korban penyiksaan dan penahanan yang masih hidup di Chili. Para aktivis hak asasi manusia dan beberapa pengamat yang tahu situasi hak asasi manusia di Chili memberikan jumlah antara 10.000 sampai 20.000 orang. Beberapa profesional hak asasi manusia, ketika ditanya berapa banyak korban penyiksaan yang masih hidup, bahkan tidak memberikan perkiraan kasar sekalipun.²⁷ Data yang tepat barangkali sekitar antara 50.000 sampai 100.000 orang.

Konsekuensi terpenting kedua digunakannya definisi sempit tentang korban ini adalah hambatan untuk menentukan siapa yang mempunyai akses terhadap berbagai reparasi: memang semua program reparasi di Chili ditujukan bagi para keluarga orang-orang yang telah mati atau dihilangpaksakan. Ada suatu program reparasi besar-besaran bagi para keluarga korban ini, termasuk pembayaran uang tunai bulanan, bantuan medis dan pendidikan, dan pembebasan terhadap wajib militer. Akan tetapi, para

²⁵ Wawancara dengan penulis, November dan Desember 1996.

²⁶ Wawancara penulis dengan Monica Gonzalez, 27 November, 1996, Santiago, Chili.

²⁷ Wawancara penulis di Chili dalam bulan November dan Desember, 1996.

korban ataupun orang yang disiksa, tidak mendapatkan baik pengakuan resmi maupun reparasi nyata (kecuali menyangkut akses terhadap program kesehatan mental khusus, walaupun program ini tidak terlalu populer dan hanya segelintir orang yang memanfaatkannya). Sekretaris Pelaksana Usaha untuk Reparasi dan Rekonsiliasi (Executive Secretary of the Corporation for Reparation and Reconciliation), yang merupakan badan penindaklanjut Komisi Kebenaran Chili, menceritakan kepada saya bagaimana ia kadang-kadang melihat secara langsung tidak adanya keadilan dalam kebijakan ini: “Seorang perempuan datang ke kantor saya dan duduk sambil mengatakan, 'tragedi keluarga saya adalah bahwa mereka tidak membunuh ayah saya. Dia dihancurkan, tetapi tetap dibiarkan hidup. Akan menjadi lebih baik jika mereka membunuhnya sekalian'. Keluarganya tidak mendapatkan reparasi apa-apa, tetapi orang tuanya sudah hancur sama sekali sebagai seorang manusia.”²⁸

Reparasi Bagi Para Korban

Kebanyakan komisi kebenaran telah merekomendasikan bahwa bantuan keuangan atau berbagai bentuk reparasi dapat diberikan kepada para korban yang masih hidup atau kepada keluarga orang-orang yang dibunuh atau dihilangkan. Di Chili dan Argentina, program-program reparasi individual ditujukan pada keluarga para korban yang terdaftar dalam laporan komisi (dan juga orang-orang yang kemudian melaporkan sebuah kasus yang harus dimasukkan). Hal yang sama juga diharapkan di Afrika Selatan, di mana salah satu aspek utama mandat yang diberikan ke komisi adalah mengkaji dan mengusulkan kebijakan reparasi. Berbagai komisi kebenaran di mana pun telah merekomendasikan juga program-program reparasi keuangan, seperti di El Salvador, Haiti, dan Uganda. Tetapi rekomendasi-rekomendasi ini belum dilaksanakan sepenuhnya, sebagian besar karena sumber daya yang terbatas serta prioritas keuangan yang sepadan.

Komisi Kebenaran di Haiti, misalnya, merekomendasikan bahwa sebuah komisi reparasi khusus akan dibentuk sebagai badan penindaklanjut, untuk menentukan

²⁸ Wawancara penulis dengan Andreas Dominguwz, Executive Secretary of the Corporation for Reparation and Reconciliation, 27 November, 1996.

"kewajiban-kewajiban moral, legal dan material" yang menjadi hak para korban kekerasan.²⁹ Terdaftar pertama-tama dalam bab-bab panjang tentang rekomendasi, komisi kemudian menguraikan proposal ini secara lebih rinci, dan menganjurkan bahwa sejumlah dana harus datang dari negara, dari bantuan-bantuan swasta nasional dan internasional, dan dari sumbangan-sumbangan sukarela melalui Perserikatan Bangsa-Bangsa.

Laporan Komisi Penjelas El Salvador menyerukan agar ada badan dana khusus, yaitu "sebuah badan otonom dengan kekuasaan administratif dan hukum yang diperlukan untuk memberikan kompensasi materil yang tepat bagi para korban kekerasan dalam waktu sesingkat mungkin". Komisi selanjutnya merekomendasikan bahwa tidak kurang dari 1% dari semua bantuan internasional yang masuk El Salvador harus dijatahkan untuk kebutuhan ini.³⁰ Tetapi baik pemerintahan El Salvador maupun komunitas internasional tidak antusias dengan usulan ini, dan badan dana yang direkomendasikan ini tidak pernah terbentuk.

Apakah suatu program reparasi akan dilaksanakan atau tidak di setiap negara akan tergantung pada tingkat kepentingan politik dan kemauan politik, atau sumber daya yang tersedia dalam negara tersebut, serta jumlah korban pelanggaran yang membutuhkan kompensasi. Jika sumber daya sangat terbatas, maka program reparasi yang bersifat simbolik, atau yang berorientasi pembangunan dan berbasis komunitas dapat dipertimbangkan, seperti pembangunan gedung memorial, hari peringatan, atau sekolah-sekolah atau pusat komunitas yang dibangun dengan nama para korban. Banyak komisi yang telah membuat rekomendasi-rekomendasi yang rinci untuk mendukung inisiatif-inisiatif semacam ini.

Mencegah Pelecehan-Pelecehan di Masa Depan

Sesungguhnya, sebuah komisi penyelidikan pelecehan-pelecehan hak asasi manusia di masa lampau bertujuan tidak hanya untuk menggambarkan apa yang telah terjadi, tetapi juga untuk menetapkan langkah-langkah ke depan yang akan dapat mencegah terjadinya

²⁹ Laporan Komisi Kebenaran Haiti, bab 8.

³⁰ Perserikatan Bangsa-Bangsa, *Report of the Commission on the Truth for El Salvador, From Madness to Hope: the 12-year War in El Salvador*, U.N. Doc. S/25500, Lampiran (1993) versi Inggris, hlm. 186.

kembali pelecehan-pelecehan tersebut. Kendatipun komisi-komisi ini sendiri tidak memiliki kekuasaan untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan pembaruan tersebut, tetapi mereka sering diminta untuk membuat rekomendasi-rekomendasi yang mendasar bagi perubahan-perubahan yang diperlukan dalam bidang dan struktur peradilan, kebijakan, militer atau politik, ataupun dalam kerangka hukum perlindungan hak asasi manusia, atau di dalam bidang pendidikan dan sosial untuk memajukan pemahaman yang lebih luas terhadap hak-hak asasi manusia yang mendasar.

Komisi di El Salvador dan Chili telah menetapkan secara tegas rekomendasi-rekomendasi yang rinci dan yang paling penting untuk ke depan, dan kedua laporan ini telah diberikan perhatian yang berarti selama tahun-tahun berikutnya, karena pembuat kebijakan menggunakan rekomendasi-rekomendasi ini sebagai tonggak penuntun dalam merancang paket program pembaruan.³¹ Tetapi pembaruan-pembaruan yang diusulkan tidak selalu cepat atau mudah dilaksanakan. Di El Salvador, misalnya, muncul perlawanan yang sangat kuat di parlemen terhadap usulan bahwa pengakuan-pengakuan ekstra-yudisial dilarang untuk diserahkan sebagai bukti di pengadilan, yang akan menghilangkan motivasi dasar untuk dugaan-dugaan penyiksaan, serta terhadap rekomendasi bahwa hak penuntutan dijamin sejak saat penangkapan; juga terhadap rekomendasi-rekomendasi lainnya untuk melindungi hak para tahanan. Karena kejahatan umum muncul dan tuntutan masyarakat untuk menindak tegas para kriminal meningkat, maka para politikus menolak keras pembatasan-pembatasan tersebut atas dasar alasan bahwa itu merupakan alat yang digunakan sebagai strategi melawan kejahatan. Tetapi berbagai rekomendasi komisi kebenarannya dianggap sebagai suatu keharusan, karena merupakan hasil perjanjian sebelumnya antara pihak-pihak dalam perjanjian damai, dan karena itu Perserikatan Bangsa-Bangsa terus mendorong pelaksanaannya. Setelah mengalami penundaan yang cukup lama, dan karena campur tangan seorang utusan Perserikatan Bangsa-Bangsa di New York, Alvaro de Soto, maka beberapa usulan

³¹ Komisi Afrika Selatan juga diharapkan mengusulkan rekomendasi-rekomendasi yang rinci dan signifikan; laporan komisi ini belum diterbitkan sampai tulisan ini dibuat. Beberapa laporan lain, seperti di Argentina, hanya membuat rekomendasi-rekomendasi yang bersifat umum dan tidak spesifik untuk setiap cabang kebijakan tertentu.

pembaruan ini dikeluarkan walaupun beberapanya dalam bentuk yang sangat kompromistis.²³

Tetapi tantangan bagi penghentian praktek pelecehan hak asasi selama bertahun-tahun itu berada di luar jangkauan hukum-hukum baru atau peraturan-peraturan yang baru dikeluarkan. Banyak negara yang sudah memiliki hukum hak asasi, serta berbagai piranti pelindung atau pengaman hak asasi, tetapi tetap harus berjuang terus melawan pelecehan-pelecehan ini oleh pasukan keamanan (Polisi Kota New York, misalnya, mendapat kritikan keras tahun 1997 karena pelanggaran serius terhadap para tahanan). Karena itu, walaupun komisi kebenaran tentu saja mempunyai andil bagi pembaruan-pembaruan yang diperlukan, tetapi tidak berarti mereka dapat menghentikan penyiksaan itu seketika.

Sebagai contoh, empat belas tahun sesudah berakhirnya pemerintahan militer di Argentina (dan tiga belas tahun sesudah laporan komisi kebenarannya dikeluarkan), penyiksaan oleh polisi dan penjaga penjara tetap berlanjut. Pada akhir 1997, sebuah komisi hak asasi manusia PBB mengkritik Argentina karena "mentolerir berlangsung terusnya praktek-praktek penyiksaan" walaupun negara tersebut merupakan pihak penandatanganan Konvensi Internasional Anti-Penyiksaan. "Banyak orang Argentina yang mati setelah disiksa oleh polisi, dan penguasa Argentina tidak berbuat banyak untuk menghentikan praktek penyiksaan itu", tulis *New York Time*, mengutip komentar Gonzales Poblete, wakil Presiden Komite Perserikatan Bangsa-Bangsa.³³ Berbagai praktek penyiksaan ini tidak tampak sebagai sesuatu yang bermotivasi politik, tetapi tentu saja mengingatkan orang kepada praktek-praktek umum yang terjadi di bawah pemerintah militer.

Masalah-masalah serius juga berlangsung di Brasil. Jim Cavallaro, perwakilan Human Rights Watch di Brasil, menceritakan kepada saya pada akhir 1966 bahwa "penyiksaan di Brasil tidak mulai ataupun berakhir dengan kediktatoran militer". Mereka telah menyiksa penduduk selama bertahun-tahun, dengan bukti-bukti jelas keterlibatan pasukan penembak yang berawal sejak tahun 1950. "Berakhirnya kediktatoran militer

²³ Lihat Jack Spence, David R. Dye, Mike Lanchin, dan Geoff Thale, "Chapultepec: Five Years Later: El Salvador's Political Reality and Uncertain Future", *Hemisphere Initiatives*, Mass.: Cambridge, 16 Januari, 1997, hlm. 20.

³³ Calvin Sims, "Argentina's Bereft Mothers: And Now, A New Wave", *Buenos Aires Journal*, 18 November 1997, A4.

sama sekali tidak berarti suatu akhir bagi praktek penyiksaan, walaupun ia telah mengakhiri legitimasi penyiksaan penduduk bagi orang-orang dari latar belakang golongan kelas menengah ke atas. Tetapi penyiksaan bagi orang miskin, penduduk berkulit agak hitam tetap terjadi terus di Brasil".³⁴

Cavallaro melanjutkan, "Beberapa orang bahkan mengatakan bahwa telah terjadi lebih banyak penyiksaan sekarang, dibandingkan dulu ketika kediktatoran militer berkuasa. Atau bahwa lebih mudah menyiksa rakyat sekarang ketimbang selama kediktatoran militer. Sebelumnya, selalu ada kemungkinan untuk menyiksa orang-orang yang bersalah – misalnya keponakan seorang jenderal – tetapi tak seorang pun hidup di *Favela* (kota kumuh), atau menjual minum-minuman keras, dengan tingkat pendidikan menengah". Tak seorang pun sekarang yang mengawasi seberapa banyak penyiksaan yang terus terjadi, katanya. Tak seorang pun yang melaporkan itu.³⁵

Bahkan karena Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Afrika Selatan sedang bekerja, dengan berbagai kegiatan dengar kesaksian setiap hari, yang menyiarkan pertanggungjawaban penyiksaan dan pembunuhan, maka ada tuduhan baru mengenai penyiksaan yang dilakukan polisi. Menurut perkiraan para pengamat hak asasi manusia, seperti Peter Jordi Dai Witswatersrand University Law Clinic, bahwa sekitar 1-2 persen dari semua tahanan menderita beberapa bentuk penyiksaan pada tahun 1997; metode utama yang digunakan adalah membuat seseorang mati lemas (*suffocation*) atau struman listrik.³⁶ Dalam periode tiga bulanan per tahun selama tahun 1997, Direktorat Pengaduan Independen Afrika Selatan, suatu badan yang mengawasi polisi, melaporkan bahwa 255 penduduk telah mati dalam tahanan polisi karena tindakan polisi, kebanyakannya berupa penembakan.³⁷ Tuduhan terus berlanjutnya pelecehan-pelecehan semacam ini kurang mendapat perhatian berarti ketimbang dengar kesaksian yang diselenggarakan oleh komisi

³⁴ Wawancara penulis dengan Jim Cavallaro, 18 Desember 1996, Rio de Janeiro, Brasil.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Seperti dilukiskan dalam Ros Atkins, "Lukewarm About Torture", *Frontiers of Freedoms*, South African Institute of Race Relations, 1997, No. 4, hlm. 27.

³⁷ Brandon Hamber dan Sharon Lewis, "An Overview of the Consequences of Violence and Trauma in South Africa", *Occasional Paper of Center for the Study of Violence and Reconciliation*, Johannesburg, Afrika Selatan, 18 Agustus, 1997, hlm. 16.

kebenaran tentang apa yang terjadi pada masa lalu, walaupun ada beberapa usulan serius di depan mata untuk mengatasi persoalan tersebut, seperti juga perhatian komisi kebenaran menyangkut apa kebijakan-kebijakan yang harus diubah dan inisiatif-inisiatif pelatihan polisi yang harus dimasukkan dalam rekomendasi laporan mereka.

Pertimbangan-Pertimbangan Khusus

Pengalaman Perempuan Kurang Dilaporkan

Dalam banyak kebudayaan, pemerkosaan membawa stigma sosial, perasaan memalukan, dan penghinaan yang luar biasa bagi korban. Dapat dipahami, bila kemudian banyak perempuan merasa tidak nyaman untuk memberikan kesaksian tentang pelecehan seksual dalam mendengar kesaksian di muka umum, atau bahkan dalam mendengar kesaksian tertutup, jika kesaksian mereka dipublikasikan dalam laporan publik – dengan nama mereka tercantum di dalamnya, atau barangkali dengan nama terduga pelaku, yang diterbitkan untuk dilihat semua orang. Akibatnya, kebenaran selengkapnya tentang pengalaman perempuan ini dalam masa-masa konflik dan penindasan yang luas belum secara efektif terekam dan dilaporkan oleh banyak komisi kebenaran.

Sejumlah komisi kebenaran telah menyadari tentang kurang-dilaporkan-secara-baiknya pengalaman-pengalaman para korban perempuan ini, khususnya dalam wilayah kekerasan seksual. Di Afrika Selatan, misalnya, komisi menemukan bahwa walaupun perempuan merupakan setengah dari jumlah orang yang memberikan kesaksian, tetapi banyak kesaksian mereka yang melaporkan kekerasan terhadap laki-laki – suami, saudara-saudara, atau anak-anaknya, misalnya. Pengalaman-pengalaman perempuan sendiri tampaknya terlalu diselubungkan atau didiamkan saja. Kurangnya pelaporan ini khususnya terjadi dalam soal kekerasan seksual, di mana hanya sedikit sekali kasus yang dilaporkan, dibandingkan dengan tindakan pemerkosaan yang diketahui luas terjadi secara besar-besaran oleh polisi dan dalam kekerasan antar-masyarakat di wilayah KwaZulu Natal.³⁸

³⁸ Wawancara penulis dengan Janis Grobbelaar, Manajer Informasi, dan Venessa Barolsky, peneliti, Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Afrika Selatan, Johannesburg, dan dengan Beth Goldblatt, peneliti, Gender Research Project, Center for Applied Legal Studies, University of the Witwatersrand,

Jelasnya, tanpa perhatian khusus untuk memfasilitasi atau mendorong pelaporan pengalaman-pengalaman perempuan, maka gambaran sebenarnya tentang kekerasan-kekerasan ini sebagian besarnya tetap akan terkubur (*shrouded*) dalam kebisuan dan tersembunyi dari buku-buku sejarah. Ada sejumlah contoh terbatas tentang perhatian khusus terhadap isu-isu ini, walaupun tak satu pun yang seluruhnya berhasil. Di Afrika Selatan, komisi menyelenggarakan tiga acara dengar kesaksian perempuan, dengan anggota komisioner perempuan duduk di panel, dan dalam salah satu kasus, memungkinkan perempuan memberikan kesaksian tentang pelecehan seksual di belakang layar, dan tak terlihat oleh publik dan kamera televisi. Akan tetapi, hanya di Haitilah komisi kebenaran telah secara khusus mengarahkan dalam mandat pendiriannya untuk memberikan perhatian khusus bagi pelecehan seksual terhadap perempuan. Ini mengakibatkannya adanya perhatian besar terhadap isu tersebut dalam kerja penyelidikan komisi, dan satu bab tersendiri diperuntukan bagi isu ini dalam laporannya.

Tantangan Penyembuhan dan Rekonsiliasi

Jika seseorang menanyakan tentang kapan saya dibebaskan: apakah mereka telah menyiksamu? Dan saya akan menjawab: Ya, selama tiga bulan penuh. Dan jika saya ditanyakan hal yang sama juga hari ini maka saya menjawab: saya hidup dalam penyiksaan selama tujuh tahun penuh. (Miguel D'Agostino, *file* No. 3901, Komisi Nasional Argentina untuk Orang-Orang Hilang).³⁹

Menyembuhkan dampak penyiksaan merupakan suatu proses yang memerlukan waktu panjang dan menyakitkan. Banyak korban penyiksaan yang masih hidup harus berjuang terus setiap harinya memerangi ingatan-ingatannya yang terus mengikuti dan menderanya. Seperti diharapkan, gagasan untuk memaafkan seorang pelaku penyiksaan dan berekonsiliasi dengan seorang penindas dan lawan sebelumnya merupakan gagasan yang tidak seluruhnya dengan rela dikehendaki orang. Dua tugas besar ini –

Johannesburg, Afrika Selatan. Untuk analisis yang lebih cemerlang tentang perempuan dan komisi Afrika Selatan, lihat Beth Goldblatt, "Violence, Gender and Human Rights: An Examination of South Africa's Truth and Reconciliation Commission", yang disajikan dalam Pertemuan Tahunan Asosiasi Hukum dan Masyarakat, 29 Juni, 1997, St. Louis, Missouri, USA.

menyembuhkan dan berekonsiliasi – sama-sama akan menjadi tulang punggung dan barangkali menjadi sisi yang paling sulit dalam setiap proses transisi untuk keluar dari kekerasan masa lalu. Walaupun kesepakatan konstitusional atau transisi damai hasil negosiasi dapat menyelesaikan perbedaan antara pihak-pihak bermusuhan sebelumnya dan menghantar ke perdamaian formal, tetapi banyak korban dan pelaku kekerasan dari konflik yang sudah diselesaikan itu akan pergi sambil tetap meninggalkan trauma dan tidak rela memaafkan para penyerang mereka. Ketika para korban dan pelaku membludak sampai puluhan ribu, atau ketika negeri tersebut sangat terpecah-pecah menurut garis-garis ideologi, ras, kelas, atau geografis, maka perlu dibentuk suatu proses nasional tertentu untuk menghadapi dan mengatasi perbedaan-perbedaan ini. Karena muncul dari kebutuhan untuk memberikan perhatian yang lebih besar atau dukungan kepada para korban, serta secara sadar memajukan rekonsiliasi nasional inilah, maka komisi kebenaran telah menjadi salah satu mekanisme transisional yang paling menarik.

Komisi kebenaran memiliki banyak fungsi dan tujuan; dan memajukan penyembuhan para korban serta rekonsiliasi nasional merupakan salah satu tujuannya yang terpenting. Nama sejumlah komisi akan memperjelas tujuannya: misalnya Komisi Nasional untuk Kebenaran dan Rekonsiliasi di Chili dan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Afrika Selatan, akan memberikan nuansa komisi ini sekaligus perdebatan dan diskusi seputarnya. Di Afrika Selatan, berbagai poster serta spanduk-spanduk besar digantung di belakang setiap panggung di mana acara dengar kesaksian publik dilangsungkan; spanduk-spanduk itu dibuat Komisi Kebenaran dengan motto yang ditulis tebal: *“Kebenaran: Jalan Menuju Rekonsiliasi”*.

Tetapi kita tidak boleh berasumsi bahwa kebenaran selalu mengarah ke penyembuhan dan rekonsiliasi, atau sekurang-kurang tidak setiap orang akan menerimanya. Bagi beberapa orang, proses tersebut memang sungguh-sungguh memberikan mereka kesempatan untuk menceritakan kisah mereka ke satu lembaga negara yang resmi. Tetapi bagi yang lain, penyembuhan tetap membutuhkan akses struktur dukungan emosional dan psikologis yang lebih lama. Demikian juga, belum tentu bahwa rekonsiliasi selalu berkembang dari upaya untuk menghadapi kesulitan-kesulitan karena

³⁹ *Nunca Más: The Report of the Argentine National Commission on the Disappeared*, New York: Farrar Straus Giroux, 1986, hlm. 20.

konflik masa lalu. Penyembuhan dan rekonsiliasi merupakan proses yang berjangka panjang yang terjadi melampaui kemampuan suatu komisi yang bekerja dalam waktu singkat. Tetapi karena masih jarang mekanisme-mekanisme transisional dan terbatasnya sumber daya untuk terlibat dalam proyek membangun perdamaian, maka banyak pemimpin nasional yang menaruh harapan besar pada kemampuan komisi kebenaran untuk membawa suatu negara ke jalan menuju rekonsiliasi, penyembuhan dan perdamaian; dan banyak tokoh nasional yang mendasarkan dukungannya dalam konteks atau pengertian semacam itu.

Jelasnya, munculnya sejumlah skeptisisme tentang kemampuan komisi kebenaran untuk menyembuhkan itu sesuatu yang wajar. Banyak persoalan yang tetap menuntut kajian dan eksplorasi yang lebih luas. Tetapi skeptisisme ini harus diimbangi oleh indikator-indikator yang cukup positif tentang sumbangan proses pencarian kebenaran nasional dalam beberapa kondisi. Misalnya, saya telah berbicara dengan banyak korban yang mengatakan bahwa mereka hanya bisa mulai sembuh total jika mereka mempelajari sepenuhnya kebenaran-kebenaran tentang horor masa lalu tersebut. Hanya dengan mengingat, menceritakan kisahnya serta mempelajari kembali rincian tentang apa yang terjadi dan siapa yang bertanggung jawab, para korban mampu melupakan masa lalunya. Mirip dengan ini, di Afrika Selatan, banyak korban hidup yang menceritakan kepada saya bahwa mereka hanya dapat memaafkan para pelaku, jika mereka menceritakan kebenaran sepenuhnya; hampir serupa, dengar kesaksian bahkan tentang hal-hal yang sangat keji tentang penyiksaan dan pembunuhan orang-orang yang mereka cintai dalam beberapa hal justru membawa rasa damai bagi mereka.

Di Afrika Selatan, atau di mana pun, masa depan dibentuk oleh masa lalu. Dan masa lalu yang membawa rasa sakit, kebencian dan konflik-konflik terselubung yang tidak dapat diselesaikan tidak dapat segera dilupakan ataupun dengan mudah dibentuk untuk perdamaian di masa depan. Sebuah komisi kebenaran dapat membantu membongkar masa lalu ini, memberikan penghargaan terhadap para korban, dan menggagas pembaruan-pembaruan yang dibutuhkan, dan memberikan pandangan jalan panjang menuju pengembangan budaya hormat terhadap hak asasi manusia.(*)

Menggali Masa Lalu:

Apakah Komisi Kebenaran Dapat Menyebabkan Konflik?¹

Dewasa ini, komisi kebenaran semakin diterima sebagai suatu komponen penting bagi proses transisi yang demokratis setelah suatu periode pelanggaran hak asasi manusia yang luas. Memang, komisi-komisi semacam itu – yaitu lembaga resmi yang didirikan untuk menyelidiki berbagai pelanggaran atau pelecehan hak asasi manusia masa lalu menurut hukum hak humaniter internasional – tiba-tiba menjadi populer. Enam komisi kebenaran yang berbeda telah didirikan di seluruh dunia antara 1992 dan 1993. Sementara itu, sejak Juni 1994, Afrika Selatan, Haiti, dan Guatemala menyetujui untuk membentuk sebuah komisi kebenaran. Pemerintahan Sri Lanka dan Malawi juga baru-baru ini sepakat untuk mendirikan komisi kebenaran di negara mereka, walaupun mereka tidak akan mendirikannya secepat mungkin.

Ada beberapa komisi kebenaran yang dapat dikaji untuk mempelajari lebih jauh dampak dari komisi semacam itu terhadap proses transisi politik. Seperti yang saya catat di mana-mana, terdapat sekurang-kurangnya lima belas komisi kebenaran di tiga belas negara selama 20 tahun terakhir ini dan beberapa di antaranya juga cukup terkenal. Salah satu komisi pertama yang mendapat perhatian internasional adalah komisi yang dibentuk di Argentina, yang pada tahun 1984, melaporkan kasus-kasus pelanggaran hak asasi manusia di bawah pemerintahan otoriter-militer yang terjadi antara tahun 1976 dan 1983. Komisi kebenaran di Chili dan El Salvador juga mendapat perhatian internasional yang cukup besar, yang melaporkan hasil kerjanya masing-masing pada tahun 1991 dan 1993. Tetapi

¹ Makalah ini dibuat bagi Sidang Tahunan Panel Asosiasi Kajian Internasional tentang: Hak Asasi Manusia dan Perdamaian: Teori dan Praktek

yang kurang terkenal misalnya, komisi kebenaran pemerintah yang dibentuk di Uruguay, Bolivia, Filipina, Jerman, Chad, Zimbabwe, Ethiopia, dan Uganda (di Uganda malah ada dua komisi). Yang lain adalah komisi non-pemerintah internasional di Rwanda, yang melaporkan kasus-kasus pelanggaran berat yang luar biasa di Rwanda pada awal tahun 1993. Dan terakhir pada tahun 1992 dan 1993, dua komisi yang berbeda didirikan oleh Kongres Nasional Afrika untuk melihat catatan pelanggaran hak asasi manusia yang luar biasa di kamp-kamp penahanannya di seluruh Afrika Selatan. Komisi ini merupakan satu-satunya contoh tentang kelompok oposisi yang secara formal menyelidiki dan secara publik melaporkan berbagai sisi gelap tindakannya pada masa lalu.²

Komisi kebenaran dapat mengambil bentuk yang berbeda-beda, dan berhasil-tidaknya akan sangat bergantung pada banyak faktor yang berbeda pula. Walaupun sangat beragam, komisi-komisi ini pun mempunyai sejumlah ciri penting yang menentukan. Batasan saya tentang komisi kebenaran ini mencakup empat unsur utama. *Pertama*, komisi kebenaran ini berfokus pada masa lalu. *Kedua*, sebuah komisi kebenaran tidak terfokus pada satu peristiwa khusus, tetapi mencoba untuk melukiskan gambaran keseluruhan pelecehan-pelecehan hak asasi manusia tertentu, atau pelanggaran-pelanggaran terhadap hukum humaniter internasional, selama periode waktu tertentu. *Ketiga*, komisi kebenaran biasanya didirikan untuk suatu waktu sementara dan periode waktu yang belum ditentukan, dan akan berakhir begitu laporan penyelidikannya diserahkan. Dan *keempat*, komisi kebenaran selalu ditopang otoritas resmi (pemerintah), sehingga memungkinkannya dapat mengakses informasi yang lebih besar, dengan jaminan keamanan dan perlindungan yang lebih besar untuk menggali lebih dalam isu-isu yang sensitif, dan hasil laporan yang mempunyai dampak yang lebih besar.

Biasanya, menetapkan kebenaran atas peristiwa masa lalu dapat menghasilkan tujuan-tujuan yang berbeda dan bahkan tumpang tindih. Meningkatnya ketertarikan terhadap komisi kebenaran sebagian menunjukkan meningkatnya minat terhadap pertanggungjawaban dan berakhirnya impunitas. Juga sekaligus memberikan harapan, sebagaimana diyakini para pengamat nasional dan internasional, bahwa isu-isu

² Untuk penjelasan yang lebih rinci tentang berbagai komisi kebenaran ini, lihat Priscilla B. Hayner, "Fifteen Truth Commissions – from 1974 to 1994: A Comparative Study" dalam, *Human Rights Quarterly* 16/4, November 1994.

pelanggaran hak asasi manusia masa lalu akan ditangani secara serius. Sebuah komisi kebenaran dalam kenyataannya, sering menghasilkan konfirmasi bagi masyarakat luas tentang apa yang sebenarnya terjadi pada masa lalu dan siapa yang bertanggung jawab terhadap hal-hal itu. Tetapi fungsi sebuah komisi kebenaran kadang-kadang berada jauh di luar hasil pencarian fakta dasar. Ia mensyaratkan negara – atau oposisi jika ada – untuk mengakui secara formal apa yang terjadi di masa lalu.

Proses penceritaan kebenaran dan penerimaan terhadap kesalahan-kesalahan masa lalu oleh orang-orang yang bertanggung jawab atas kekerasan-kekerasan dapat mempunyai dampak katarsis terhadap penduduk yang menjadi korban, sehingga memungkinkan orang melupakan masa lalu dan mempromosikan rekonsiliasi dalam masyarakat yang sudah terpecah. Dalam proses semacam itu, masa-masa bisu sejarah negara tersebut dibuka, para korban dimuliakan dan pelanggaran-pelanggaran hak asasi manusia secara formal akan diakui sebagai hal yang tidak dapat diterima.

Dalam konteks proses transisi yang sulit, maka akan ada ketegangan antara kebijakan-kebijakan yang ditujukan untuk meningkatkan perdamaian dan rekonsiliasi dengan kebijakan yang bertujuan memajukan agenda-agenda hak asasi manusia. Beberapa pihak berpendapat bahwa kebijakan memajukan hak asasi manusia dapat membahayakan proses transisi yang masih rapuh tersebut. Melembagakan mekanisme-mekanisme perlindungan terhadap pelecehan hak asasi di masa depan pada prinsipnya tidak mendatangkan risiko politik yang besar – menciptakan kantor *ombudsman* untuk hak asasi manusia atau memperkuat sistem peradilan, misalnya. Tetapi menghadapi isu pelanggaran-pelanggaran hak asasi manusia masa lalu jauh lebih sulit. Baik penyelidikan terhadap luasnya pelecehan maupun penghukuman terhadap orang-orang yang bertanggung jawab atas kejahatan tersebut biasanya kontroversial, khususnya jika kekuatan-kekuatan militer atau lembaga-lembaga lain yang bertanggung jawab atas pelecehan tersebut masih kuat dan memiliki pengaruh yang cukup di bawah pemerintahan transisional.

Dari ke-15 komisi kebenaran sebelumnya yang telah saya dokumentasikan ataupun ketiga komisi kebenaran yang sekarang dalam proses pembentukan, kebanyakan telah dilembagakan selama atau segera setelah proses transisi di sebuah negara selesai. Dalam kebanyakan kasus, proses transisi mencakup suatu perubahan di pemerintahan atau

perubahan mendasar dalam struktur politik di negara yang bersangkutan. Ini dapat terjadi melalui satu dari banyak kemungkinan perkembangan, mulai dari tujuan-tujuan yang dirundingkan, soal-soal kediktatoran militer dan pemerintahan demokrasi yang berjalan terlambat, sampai ke isu-isu kemenangan militer oleh kekuatan-kekuatan pemberontak. Kendatipun sejumlah kecil komisi kebenaran telah disponsori oleh kelompok oposisi (di Afrika Selatan, misalnya) ataupun oleh organisasi-organisasi non-pemerintah (Rwanda), tetapi dalam tulisan ini saya lebih berfokus pada komisi-komisi kebenaran yang disponsori atau dibentuk oleh pemerintahan yang sah. Tetapi berbagai catatan saya dapat juga diperluas ke model-model komisi kebenaran seluruhnya.

Komisi kebenaran dapat mempengaruhi atau dipengaruhi oleh ketegangan atau tantangan-tantangan yang dihadapi dalam proses transisi yang sedang terjadi. Sebagian kekuasaan komisi kebenaran akan sangat tergantung pada dalamnya proses transisi dan tingkat kekuasaan yang tetap dipegang oleh orang-orang yang bertanggung jawab terhadap pelanggaran-pelanggaran hak asasi masa lalu. Pada sejumlah kasus, seperti yang terjadi di Filipina dan Chili, militer tetap mempunyai pengaruh yang signifikan selama proses transisi, sehingga membatasi jangkauan perubahan yang dapat dilakukan oleh pemerintahan baru untuk mengatasi masalah hak asasi masa lalu. Dalam kasus lain, seperti di Argentina, Chad atau Uganda, kekuatan militer telah kalah atau secara substansial melemah selama transisi, sehingga memungkinkan pemerintah membuat kebijakan-kebijakan yang kuat tentang pertanggungjawaban dan pembaruan-pembaruan. Di beberapa kasus, seperti di El Salvador, proses transisi mencakup juga penyelesaian terhadap perang saudara dan akhirnya pemilihan umum. Tetapi komisi kebenaran pada dasarnya sudah ada di bawah pemerintahan yang sama, yang berkuasa selama sebagian dari periode penyelidikan. Singkatnya, komisi kebenaran sering harus selalu dikangkangi (*contend*) oleh kekuatan-kekuatan yang mungkin merasa terancam karena kegiatan-kegiatan investigasinya.

Mengingat konteks di mana ia melaksanakan tugasnya dan masalah yang dicakupnya, sebuah komisi kebenaran biasanya akan selalu menjadi poin kontroversi dan sumber konflik. Banyak komisi kebenaran dilaporkan bekerja dalam lingkungan ketegangan semacam ini. Kadang-kadang ada ancaman kekerasan yang secara langsung diarahkan pada komisi itu sendiri – sejumlah komisi melaporkan telah menerima berbagai

ancaman, walaupun belum ada kasus yang diketahui tentang serangan nyata terhadap sebuah komisi kebenaran, terhadap para anggotanya ataupun stafnya. Hal yang dirasakan berbahaya juga oleh berbagai komisi kebenaran adalah kemungkinan serangan balas dendam terhadap orang-orang yang memberikan kesaksian kepada komisi. Hanya sedikit yang biasanya dapat dilakukan komisi untuk melindungi individu-individu semacam itu, terlepas (*aside*) dari mengambil kesaksian secara pribadi dan mempertahankan kerahasiaan temuan-temuannya. Di El Salvador misalnya, catatan-catatan komisi sungguh-sungguh dilindungi dan semua kesaksian diterima secara pribadi, sebagian dengan tujuan melindungi para saksi. Tetapi beberapa komisi kebenaran memilih untuk membuka hasil penyelidikannya ke masyarakat luas untuk dan sehingga membuka kesempatan bagi pihak lain yang hendak memberikan penyangkalan atau peninjauan kembali (*reprisal*) terhadap kesaksian-kesaksian tersebut.

Walaupun terdapat berbagai tantangan yang dihadapi, sebagaimana dikemukakan di atas, serta besarnya konflik yang mungkin terjadi karena komisi kebenaran mulai menghadapi isu-isu yang sulit, namun saya berpendapat bahwa hasil keseluruhan sebuah komisi kebenaran pada dasarnya tetap positif. Hemat saya, komisi kebenaran adalah salah satu dari berbagai langkah yang mungkin ditetapkan pemerintah untuk menolong negaranya mengatasi kekerasan masa lalu, dan mendorong rekonsiliasi dan tentu saja yang terpenting mempelajari bentuk baru kekerasan yang mungkin terjadi.

Dari ke-15 komisi kebenaran yang telah saya pelajari, tidak ada satu pun bukti tentang satu komisi yang menyebabkan kekerasan lebih lanjut atau memperburuk situasi yang sudah membaik, bahkan sekalipun dengan laporan-laporannya yang bernada keras dan jelas yang mungkin tidak diharapkan oleh para pelaku. Sebaliknya, pengalaman-pengalaman yang ada menunjukkan bahwa kebanyakan komisi kebenaran sungguh-sungguh mengurangi ketegangan dan mendorong proses rekonsiliasi nasional, dan barangkali meningkatkan pemahaman dan penghormatan terhadap keprihatinan-keprihatinan hak asasi manusia oleh masyarakat luas ataupun pemimpin-pemimpin politik.

Komisi Kebenaran: Sumbangan Terhadap Perdamaian dan Rekonsiliasi

Ada sejumlah cara khusus yang dapat dipakai komisi kebenaran untuk memajukan rekonsiliasi dan penyelesaian terhadap konflik yang terjadi tanpa kekerasan. Yang *pertama* dapat dilakukan melalui partisipasi pembentukan komisi dan mencapai kesepakatan tentang mandatnya. Karena komisi kebenaran sedang mendapat perhatian masyarakat, maka tentu ada banyak pihak yang berkepentingan yang mengawasi prosesnya dan melakukan lobi untuk kepentingan-kepentingan mereka. Karena kerangka acuan kerja komisi sudah selesai dibuat – misalnya melalui dekrit presiden, undang-undang di parlemen ataupun sebagai hasil perjanjian damai – maka kepentingan dan tuntutan-tuntutan dari pihak-pihak luar perlu dipertimbangkan. Pasti selalu ada tuntutan-tuntutan yang bertentangan, seperti ketentuan dalam kerangka acuan komisi untuk menyebutkan nama para pelaku, ataupun sebaliknya. Tanggal atau waktu pasti terlama yang menjadi kewenangan komisi untuk melakukan investigasi biasanya juga kontroversial. Tetapi sebuah proses yang terbuka terhadap tanggapan dan masukan dari luar dapat mendorong iklim baru untuk keterbukaan dan kejujuran.

Sebenarnya ada beberapa contoh tentang komisi kebenaran yang dipenuhi dengan berbagai masukan dari masyarakat luas. Hal yang sudah dan masih berlangsung di Afrika Selatan merupakan salah satu contoh terbaik dewasa ini yang secara resmi dibuka untuk mendorong perdebatan dan masukan-masukan publik tentang aturan-aturan sebuah komisi kebenaran. Pada waktu mengumumkan rencana-rencana keseluruhan untuk membentuk komisi kebenaran ini, Menteri Kehakiman menyerukan ke berbagai individu dan organisasi, lembaga-lembaga keagamaan atau anggota masyarakat lainnya untuk menyerahkan komentar dan usulan-usulannya sampai tanggal 30 Juni 1994 kepada Menteri Kehakiman sebelum proses pengundangannya berakhir. Komentar, anjuran serta usulan-usulan semacam itu akan dipertimbangkan dalam finalisasi usulan badan legislatif yang kemudian akan dimajukan dalam rapat kabinet.³ Setelah draf RUU Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Afrika Selatan dibuat, maka pemerintah meminta masukan

³ Pernyataan yang dikeluarkan oleh Menteri Kehakiman, Mr. Dullah Omar tentang amnesti dalam *Inemity*, 7 Juni 1994, hal. 4.

baru baik dari para pengamat dalam negeri maupun pengamat luar negeri.⁴ Sampai bulan Januari 1995, tujuh bulan setelah proses itu dimulai, draf RUU itu kemudian diperdebatkan di badan legislatif Afrika Selatan.

Kebanyakan komisi kebenaran memang dibentuk hanya dalam waktu singkat melalui dekrit presiden. Tetapi dengan popularitasnya yang baru, sebuah komisi kebenaran tampaknya akan lebih mungkin terbentuk bila dilakukan lebih awal dan harus menjadi bahan perdebatan dan kepentingan masyarakat. Di Guatemala misalnya, tidak ada proses formal di mana komunitas hak asasi manusia dimintai pendapatnya. Karena komisi tersebut sebenarnya lahir dari proses negosiasi antara wakil-wakil dari pemerintah dan kelompok oposisi bersenjata. Tetapi kemudian sejumlah kelompok hak asasi manusia bersama-sama mendek dan melakukan lobi kepada para perunding untuk membentuk suatu komisi yang kuat. Usulan organisasi non-pemerintah (*ornop/NGO*) adalah memberikan mandat kepada komisi untuk menyebutkan nama para pelaku dan hanya berfokus pada periode waktu yang lebih singkat (hanya enam belas tahun bukan, tiga puluh tahun seperti yang diusulkan para juru runding damai). Pada akhirnya, organisasi-organisasi ini tidak puas karena tuntutan-tuntutan utama mereka tidak terpenuhi dan bahkan sebelum memulai kerjanya, Komisi Klarifikasi di Guatemala telah dikritik atau bahkan dipecat oleh banyak pembela hak asasi manusia.⁵

Bidang *kedua* yang jelas dapat dipergunakan komisi kebenaran untuk memberikan sumbangan dalam pengurangan konflik adalah metode kerjanya. Melalui prosedur kerja yang bisa menimbulkan kepercayaan, transparansi, dan perlakuan yang adil dan jujur terhadap semua pihak, komisi kebenaran dapat memperoleh kepercayaan penduduk, mendapatkan legitimasi bagi kerja-kerjanya, dan mendorong pengembangan metode pertanggungjawaban pada masa depan. Biasanya pada saat memulai kerja penyelidikannya, kadang-kadang komisi kebenaran hanya mendapatkan sedikit

⁴ Lihat misalnya, komentar resmi dari dua kelompok hak asasi manusia: (a) Amnesty Internasional tentang “Memorandum untuk Komisi Kehakiman yang Terpilih: Komentar dan Rekomendasi oleh Amnesty Internasional Tentang Pemajuan Undang-Undang Rekonsiliasi dan Kesatuan Nasional” tanggal 13 Januari 1995; (b) Lawyers for Human Rights: “Submisi (*submission*) mengenai Pemajuan Undang-Undang Rekonsiliasi dan Kesatuan Nasional”, tanpa tanggal.

⁵ Lihat Frank LaRue, “Truth Commission Accord Fails to Address Concerns of Guatemalan Civil Society and the People’s Right to Truth”, *Center for Human Rights Legal Action*, 11 Juli, 1994.

kpercayaan dari penduduk luas, dan khususnya dari orang-orang yang menjadi survivor atau saksi pelanggaran-pelanggaran hak asasi manusia, yang tentu saja menjadi sumber dari berbagai kesaksian yang akan diambilnya. Jika sebuah komisi kebenaran sudah dianggap bias terhadap dan melawan pemerintah, militer atau kelompok-kelompok etnik dan regional, kelompok oposisi, atau berbagai unsur lainnya, maka ia akan kehilangan akses terhadap sektor-sektor kependudukan tertentu, dan ini dapat mendorong adanya oposisi aktif terhadap komisi. Jika dianggap sebagai perpanjangan politik dari suatu kelompok atau partai tertentu, maka ia akan jatuh ke dalam proses oposisi dari kelompok lainnya.

Masyarakat umum biasanya memiliki perasaan yang sangat tajam tentang apakah sebuah komisi kebenaran bekerja secara jujur. Karena itu harus ada panduan yang jelas yang dibuat tentang bagaimana mengakses komisi untuk memberikan kesaksian dan apa yang diharapkan dari kerja komisi, dengan membuat pengumuman sebanyak dan seluas mungkin untuk memberitahukan masyarakat tentang informasi-informasi ini. Di El Salvador misalnya, Komisi Klarifikasi mensponsori pengumuman layanan masyarakat di radio dan televisi tentang fungsi komisi, menyerukan kepada setiap orang yang ingin berkunjung ke kantornya untuk memberikan kesaksian.

Di atas semuanya itu, unsur yang paling penting dalam memajukan rekonsiliasi dan perdamaian masa transisi adalah tingkat dukungan dan sumbangan yang didapat komisi dari pemerintah. Dukungan semacam itu harus meliputi baik dukungan politik maupun komitmen untuk memberikan perlindungan dan bantuan keuangan. Tetapi, kemampuan komisi kebenaran untuk bekerja secara independen – kendatipun tetap mempergunakan dukungan penuh dari pemerintah dan dengan akses terhadap informasi dan catatan-catatan pemerintah – merupakan hal kritis untuk mendapatkan penghargaan dan legitimasi yang dibutuhkan dari masyarakat dan kesuksesan dalam menyelesaikan kerjanya. Jika komitmen pemerintah terhadap komisi ini jelas, maka tampaknya militer dan sektor-sektor lain tidak akan mengganggu kekuasaannya. Jika ada ancaman-ancaman terhadap komisi, maka pemerintah harus dengan jelas menyatakan komitmennya terhadap keselamatan dan keamanan komisi dan keamanan terhadap informasi-informasi yang sudah diperolehnya.

Sering, militer, polisi atau kelompok paramiliter akan mencari-cari peluang untuk menentang legitimasi dan kekuatan serta kekuasaan komisi ini. Reaksinya bisa berupa

ancaman-ancaman terhadap kantor atau staf komisi, intimidasi terhadap para saksi, atau menutupi akses komisi terhadap informasi-informasi yang dikuasainya. Meskipun pemerintahan sipil tak dapat memaksa para petugas untuk bekerja sama secara aktif dengan komisi untuk memberikan kesaksian, namun ia hendaknya memberikan sikap tegas terhadap setiap upaya yang menghalangi atau mengintimidasi kerja komisi. Pemerintah dapat memberikan tanda-tanda yang jelas tentang komitmennya terhadap kerja komisi jika ia memilih untuk itu.

Dukungan pemerintah harus tidak sekadar memberikan unsur-unsur keamanan fisik. Dukungan pemerintah harus dimulai sejak awal dan seterusnya selama periode kerja komisi kebenaran, termasuk juga pemberian sumber daya dan staf yang memadai. Bila laporan komisi sudah lengkap, pemerintah harus memungkinkan penyebarluasan laporan komisi secara luas. Pemerintah pun harus membantu dalam menentukan bagaimana kesimpulan-kesimpulan akhir beserta rekomendasinya disosialisasikan sehingga dapat diterima masyarakat. Di Chili, presidennya menyerahkan laporan komisi ke masyarakat dengan suatu pernyataan maaf resmi yang menunjukkan dan memberikan gambaran bagaimana seluruh negeri menanggapi dan menerima laporan tersebut. Sebaliknya di El Salvador, penerimaan dan sikap presiden terhadap laporan komisi sangat lemah. Bahkan presiden membiarkan militer menyerang hasil laporan komisi dalam suatu pernyataan resmi di depan kamera televisi, dan tidak melakukan apa pun untuk menanggapi balik klaim-klaim militer tersebut.

Masyarakat domestik juga dapat membantu mendukung komisi melalui ungkapan-ungkapan dukungannya, yang akan memperteguh kesan bahwa warga negara mengharapkan supaya proses kerja komisi dilakukan secara serius.

Jelas bahwa potensial tidaknya komisi kebenaran memiliki efek positif yang efektif atau efek katarsis, sebagiannya akan sangat tergantung pada dukungan politik. Ada sejumlah contoh komisi yang bekerja tanpa dukungan politik yang riil, dan akibatnya menghasilkan dampak yang sangat lemah. Parlemen di Uruguay membentuk komisi kebenaran pada tahun 1985 untuk menyelidiki orang-orang hilang sebelas tahun sebelumnya, tetapi proses tersebut ditentang oleh presiden. Akhirnya, komisi memang bekerja tanpa satu pun dukungan politik di luar sponsor parlemen. Beberapa pengamat mengatakan bahwa komisi tersebut hampir tidak dikenal di dalam negeri, dan kendatipun

ia berhasil mendokumentasikan sekitar 164 orang hilang dan menerbitkan laporan sebagai kesimpulannya, *toh* laporan tersebut tidak mendapat tanggapan dan perhatian. Selain itu, mandat komisi juga tidak mengizinkannya menyelidiki pemenjaraan atau penyiksaan ilegal, yang sebenarnya sangat umum terjadi di Uruguay dibandingkan kasus orang-orang hilang. Singkatnya, komisi tersebut gagal memberikan penjelasan yang lengkap tentang masa lalu mereka, dan gagal menunjukkan komitmen pemerintah untuk menyelesaikan berbagai keprihatinan hak asasi manusia yang terjadi pada masa lalu secara serius.

Idi Amin membentuk komisi kebenaran di Uganda pada tahun 1974 untuk menyelidiki orang-orang hilang pada masa tiga tahun sebelumnya. Amin membiarkan komisi untuk bekerja secara bebas, mengumpulkan kesaksian-kesaksian publik dari ratusan saksi, keluarga korban orang-orang yang hilang, dan lainnya. Tetapi ketika laporan akhir diterbitkan, Amin menghina dan menyerang (*assailed*) kerja komisi tersebut, dan akhirnya mengusir mereka (*chasing them out*) dari Uganda atau menahan mereka dengan tuduhan-tuduhan bersalah, dan menolak melaksanakan setiap rekomendasi pembaruan yang diusulkan komisi. Tanggapannya terhadap laporan komisi menjadi indikator tentang praktek penegakkan hak asasi manusia di negaranya, yang terus berlanjut dan bahkan semakin buruk pada tahun-tahun berikutnya.

Setelah 12 tahun berlalu dan melewati dua pemerintahan sesudahnya, sebuah komisi kebenaran lain dibentuk di Uganda, untuk menyelidiki pelecehan-pelecehan hak asasi manusia dalam 24 tahun sebelumnya. Walaupun pada awalnya mendapatkan dukungan masyarakat dan perhatian yang luas dan menimbulkan kesan keseriusan dari pemerintah dalam menyikap hak asasi manusia, tetapi dukungan masyarakat tersebut pelan-pelan mengendur. Sekarang, 9 tahun sesudah dimulai, komisi tersebut masih tetap bekerja. Setelah menghabiskan semua uang beberapa tahun ketika ia bekerja, mencari dana dari luar negeri untuk meneruskan kerjanya, sekarang banyak orang di Uganda yang mempertanyakan dukungan riil pemerintah terhadap komisi tersebut. Beberapa orang menyatakan secara tegas bahwa pemerintah sebenarnya tidak sungguh-sungguh mengharapkan agar komisi tersebut menyelesaikan laporannya, karena hal itu hanya akan berarti mempertanyakan tindakan beberapa anggota pemerintahan yang sekarang.

Konflik dan Rekonsiliasi: Studi-Studi Kasus

Dalam bagian ini, saya meninjau secara lebih dalam beberapa komisi kebenaran sebelumnya. Upaya ini mungkin akan membantu memperjelas dinamika di sekitar komisi kebenaran dan berbagai konflik yang mereka hadapi.

El Salvador

Selama menjalankan kegiatannya, komisi kebenaran El Salvador, sebuah komisi yang disponsori Perserikatan Bangsa-Bangsa, tidak banyak terjadi oposisi langsung dalam negeri terhadap kehadirannya atau terhadap mandatnya untuk menyelidiki pelanggaran-pelanggaran hak asasi manusia masa lalu. Memang ada perlawanan dari sebagian orang-orang top militer, dan itu berlangsung pada beberapa bulan sebelum beberapa sumber mulai terbuka kepada para anggota komisioner.⁶ Tetapi berbagai lapisan resmi masyarakat El Salvador lainnya – militer secara keseluruhan, FMNL, pemerintah – secara resmi mengambil sikap kerja sama dengan komisi dan secara formal menawarkan dukungan kepada upaya-upaya komisi. Sementara itu, para korban perorangan, anggota-anggota famili dan lainnya semakin lama semakin tertarik terhadap kerja komisi dan menawarkan kesaksian yang luas. Organisasi-organisasi non-pemerintah juga bekerja sama dengan komisi tersebut.

Begitu laporan komisi kebenaran ini mau diluncurkan pada bulan Maret 1993, muncul ketegangan yang semakin meningkat soal sekitar kesimpulan-kesimpulan komisi, yang mencapai ledakan (*a near-fever pitch*) pada hari-hari terakhir komisi. Masalah utama yang menjadi kebingungan adalah tentang apakah laporan komisi tersebut akan menyebutkan nama para pelaku yang bertanggung jawab terhadap pelecehan hak asasi manusia atau tidak. Pemerintah El Salvador berusaha keras dengan melobi para anggota komisioner untuk menghapuskan nama-nama tersebut. Pemerintah mengingatkan akan adanya risiko ketidakstabilan dalam negeri jika militer ditantang langsung pada saat-saat proses transisi yang sangat kritis tersebut. Muncul rumor yang luas bahwa akan ada kup

⁶ Seorang anggota komisi, Thomas Buergenthal, menggambarkan hal ini bersama-sama dengan sejumlah aspek lain kerja komisi dalam, Thomas Buergenthal, “The United Nations Truth Commission for El Salvador”, *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 27/3, Oktober 1994.

militer jika nama-nama pelaku disebutkan. Seorang anggota komisi, Belisario Betancur, dikirim/dipaksa (*summoned*) ke Guatemala untuk bertemu dengan presiden Guatemala, yang menekannya untuk mengeluarkan nama-nama para pelaku dari laporan mereka.

Laporan komisi kemudian memang menyebutkan nama: lusinan perwira tinggi militer, tokoh-tokoh politik dan hukum serta pemimpin oposisi yang dinyatakan terlibat dalam pembunuhan massal, pembunuhan, penculikan, obstruksi pengadilan, atau tindakan-tindakan pelecehan lainnya. Menanggapi laporan tersebut, militer berupaya untuk mendiskreditkan laporan. Beberapa hari setelah laporan tersebut diluncurkan, Panglima Angkatan Bersenjata, yang berdiri di samping Menteri Pertahanan, Jenderal Rene Emilio Ponce dalam sebuah kesempatan di televisi nasional, menyatakan bahwa laporan komisi “tidak jujur, tidak lengkap, ilegal, tidak etis, bias dan *insolent*”. Presiden El Salvador, Alfredo Cristiani, kemudian muncul dan menerima pernyataan sikap militer tersebut dan menyatakannya sebagai hal yang tak dapat ditolak dan ditentang, dan tidak membuat apa pun untuk menanggapi pernyataan-pernyataan mereka. Mungkin saja bahwa dia tidak memiliki pilihan; walaupun ada, ia ternyata memilih untuk tidak bersikap konfrontatif secara langsung dengan militer dan hanya membiarkan mereka berbicara secara leluasa. Tetapi bisa juga terjadi bahwa ia melihat kepentingannya juga akan terjamin dengan pernyataan-pernyataan militer tersebut.

Pada akhirnya, walaupun tidak ada pengakuan atau permohonan maaf yang disampaikan oleh kebanyakan orang yang dianggap bertanggung jawab, tetapi proses tersebut menurut beberapa pembela hak asasi manusia di Salvador telah mampu mendatangkan efek katarsis juga. Laporan komisi juga membantu negara melupakan masa lalunya. Misalnya kampanye pemilihan umum yang berlangsung beberapa waktu berikutnya hampir seluruhnya tidak menyinggung-nyinggung soal catatan pelanggaran hak asasi manusia pada masa sebelumnya dari berbagai partai atau kandidat, suatu isu yang sebelumnya menjadi pusat perebutan untuk mendapat legitimasi publik dan internasional.

Zimbabwe

Di Zimbabwe, ketegangan-ketegangan terus berlangsung terhadap penolakan pemerintah untuk mempublikasi laporan yang mendokumentasikan pelecehan-pelecehan hak asasi

manusia pada pertengahan 1980-an. Sebuah komisi penyelidikan didirikan di Zimbabwe pada tahun 1985, dua tahun setelah awal masa penindasan brutal pemerintah terhadap para pembangkang (*dissidents*), di wilayah Mataberland negeri tersebut. Setelah beberapa bulan penyelidikan, komisi melaporkan secara langsung kerjanya ke presiden, sambil tetap terus merahasiakannya. Walaupun pada saat itu komisi tidak menarik perhatian banyak orang di Zimbabwe sendiri, tetapi belakangan muncul banyak tekanan dari organisasi-organisasi nonpemerintah baik nasional maupun internasional; mereka menuntut dipublikasikannya laporan tahun 1985 tersebut.

Pemerintah mengajukan alasan untuk tidak mempublikasikan laporan tersebut berdasarkan kepentingan untuk memajukan rekonsiliasi dan menghindari kekerasan lebih lanjut. Karena ketegangan-ketegangan antara dua kelompok etnis utama di Zimbabwe, pemerintah kemudian menyatakan bahwa penerbitan laporan tersebut dapat menyebarkan kekerasan atau tindakan balas dendam terhadap orang-orang yang bersalah pada masa lalu. Kemudian promosi atas komandan angkatan udara tahun 1992 yang menjadi peletak dasar dan komandan brigade militer yang bertanggung jawab terhadap banyak kekejaman pada pertengahan 1980-an telah merangsang kritik yang kuat dari organisasi-organisasi hak asasi manusia di Zimbabwe. Menanggapi kritik yang semakin memanas terhadap pengangkatan ini dan seruan terus-menerus untuk membuka catatan pelanggaran hak asasi manusia, Menteri Pertahanan secara luas mengakui dan menyampaikan permohonan maaf atas berbagai peristiwa pembunuhan dan penyiksaan yang terjadi pada tahun 1980-an. Di samping itu, ia juga memohon kepada warga negeri untuk tidak menyebarkan kebencian-kebenciannya lain. Akan tetapi, penemuan baru-baru atas kuburan massal, yang ditemukan ketika menggali sumber air, telah meningkatkan seruan untuk menyebarkan dan membuka semua kebenaran tentang pelanggaran hak asasi manusia.

Wakil-wakil organisasi non-pemerintah menyangsikan pernyataan pemerintah bahwa akan ada ancaman kekerasan nyata jika laporan tersebut dibuka. Mereka malah berpendapat bahwa laporan tersebut mau tidak mau akan mempunyai dampak terhadap para pemimpin militer dan politik yang masih berkuasa, dan bahwa pemerintah akan dipaksa untuk bertindak terhadap mereka. Para pembela hak asasi manusia dari organisasi non-pemerintah lebih lanjut berpendapat bahwa efek laporan tersebut akan lebih

membantu proses penyembuhan luka, ketimbang menyebarkan konflik jika memang diumumkan begitu selesai ditulis.

Rwanda

Di tengah-tengah proses negosiasi bagi proses transisi ke pemerintahan demokratik di Rwanda, pada tahun 1992, pemerintah dan kelompok oposisi sepakat untuk membentuk komisi penyelidikan terhadap pelecehan-pelecehan hak asasi manusia oleh kedua belah pihak selama perang sipil yang dimulai sejak 1990. Akhirnya komisi dibentuk pada tahun 1993 oleh koalisi organisasi-organisasi non-pemerintah internasional, yang secara formal disambut oleh presiden Rwanda ketika ia tiba dua minggu setelah melakukan penyelidikan yang intensif di negeri tersebut.

Walaupun diterima oleh presiden, tetapi pemerintah dan kekuatan militernya tidak senang dengan kehadiran komisi tersebut. Dua hari sebelum komisi itu tiba di negeri tersebut, terjadi lima kali penyerangan di berbagai tempat yang berbeda di negara tersebut terhadap individu-individu yang diharapkan berbicara kepada komisi. Kemudian, sehari setelah komisi meninggalkan Rwanda, aparat-aparat pemerintah meneruskan kampanye teror mereka terhadap suku Tutsi, membunuh kira-kira 300 sampai 500 orang di hari berikutnya. Tidak jelas apa yang menjadi alasan utama bagi serangan tersebut, apakah tindakan penghukuman ataupun tindakan balas dendam. Yang jelas hanya sebagian kecil saja dari mereka yang terbunuh yang turut membantu atau memberikan kesaksian kepada komisi. Banyak pengamat sepakat bahwa pembunuhan tersebut merupakan kelanjutan dari taktik teror yang tertunda selama kunjungan dua minggu komisi di negara tersebut, dan bukan sebagai suatu tanggapan khusus terhadap kerja komisi.

Ketika laporan komisi Rwanda diterbitkan enam minggu kemudian, laporan tersebut mendapatkan perhatian yang luas baik di Rwanda maupun di Eropa, dan tekanan internasional terhadap pemerintahan Rwanda memaksa militer menghentikan kampanye terornya. Laporan komisi memiliki dampak penting pada aktor-aktor internasional yang terlibat dalam konflik tersebut. Baik Prancis maupun Belgia telah terjat (*wrapped*) dalam konflik Rwanda, khususnya melalui bantuan pemerintah. Pemerintah Belgia telah mulai menilai kembali posisinya dalam peperangan tersebut ketika laporan komisi diterbitkan:

dua jam setelah laporan diumumkan, pemerintahan Belgia memanggil pulang duta besarnya untuk konsultasi.

Komisi penyelidik di Rwanda mewakili kasus penyelidikan terhadap pelecehan-pelecehan hak asasi manusia masa lalu di tengah-tengah kekerasan yang terus berlanjut. Walaupun ada banyak antagonisme dalam pemerintah dan kemungkinan yang jelas tentang tindakan pembalasan terhadap para saksi, tetapi dampak keseluruhan laporan komisi sangat positif.

Wilayah Konflik

Ada beberapa isu khusus yang diselesaikan oleh komisi kebenaran yang selalu kontroversial. Salah satu yang paling mungkin menciptakan konflik adalah soal kewenangan komisi menyebutkan nama orang-orang yang, berdasarkan penyelidikannya, bertanggung jawab terhadap pelanggaran hak asasi manusia dalam laporannya.

Memang ada ketidaksepakatan di antara para pengamat komisi kebenaran tentang apakah komisi kebenaran harus menyebutkan nama atau tidak. Perdebatan itu berkisar antara dua prinsip yang bertentangan satu sama lain, yang biasanya sering dipakai oleh para pembela hak asasi manusia: (1) Proses hukum mensyaratkan bahwa individu-individu harus mendapatkan perlakuan yang adil dan dimungkinkan untuk membela diri mereka sebelum dinyatakan bersalah. Jelas, bahwa proses hukum dilanggar jika sebuah laporan komisi menyebutkan nama-nama orang yang bertanggung jawab terhadap kejahatan-kejahatan tertentu. Karena itu tidak boleh ada penyebutan nama. Tetapi sebaliknya ada pendapat yang lain. Yaitu (2) Penceritaan kebenaran seutuhnya mensyaratkan penyebutan nama orang-orang yang bertanggung jawab bagi kejahatan-kejahatan hak asasi manusia jika ada bukti-bukti mutlak tentang keterlibatannya (*culpability*). Penyebutan nama merupakan bagian dari proses penceritaan kebenaran, apalagi bila memang sistem yudisial tidak berfungsi dengan baik dan memadai sehingga orang-orang tersebut dapat dihukum.

Organisasi-organisasi hak asasi manusia, para survivor, dan anggota-anggota keluarga para korban pelanggaran hak asasi manusia biasanya mendorong penyebutan nama tersebut, dan sekarang menjadi salah satu titik utama yang mereka perjuangkan

ketika mereka melobi ke komisi-komisi kebenaran yang sedang dibentuk. Di Guatemala, organisasi-organisasi hak asasi manusia telah memprotes perjanjian komisi kebenaran yang melarangnya untuk menyebutkan nama, dan menyatakan bahwa pembatasan semacam itu merupakan "kelemahan terbesar" dalam perjanjian tersebut, dan menuduh bahwa "ketentuan itu sudah menunjukkan kegagalan dari perjanjian itu".⁷

Tentu saja, isu penyebutan nama juga merupakan hal penting bagi tokoh-tokoh militer, politik dan peradilan yang akan dijadikan tumbal (*singled out*), dan karenanya mereka dalam beberapa kasus sungguh-sungguh berupaya menekan komisi untuk tidak menyebutkan nama dalam laporannya. Ini dapat dilihat dalam upaya lobi intensif yang dilancarkan oleh pemimpin-pemimpin militer dan politik ke komisi kebenaran di El Salvador ketika komisi bersiap-siap mengeluarkan laporannya.

Kerangka acuan kebanyakan komisi kebenaran dewasa ini tidak menetapkan apakah nama-nama harus disebutkan dalam laporan. Akan tetapi, karena kuatnya pengertian dan meningkatnya perhatian terhadap isu ini, maka sekarang hal itu sering diterjemahkan dalam bahasa yang lebih kuat dalam berbagai dasar hukum atau ketetapan tentang pendirian komisi. Jika pemerintah memutuskan untuk memungkinkan atau memberi mandat kepada komisi untuk menyebutkan nama maka ia mungkin harus melawan tekanan dari militer begitu komisi tersebut segera mengeluarkan laporan akhirnya.

Kendatipun adanya ancaman-ancaman semacam itu, ada banyak alasan penting mengapa nama perlu disebutkan dalam laporan. Penduduk yang sudah menjadi korban sering ingin menceritakan kebenaran sepenuhnya begitu mereka mendapat tanda bahwa pemerintah dan militer berniat mewujudkan suatu perubahan yang riil dan mengakhiri impunitas pada masa lalu.

Menghukum orang-orang yang bertanggung jawab atas kejahatan-kejahatan hak asasi masa lalu berada di luar tanggung jawab sebuah komisi kebenaran. Tetapi komisi kebenaran sering memainkan peran penting dalam proses menuju ke situ, dan posisinya dalam soal ini dapat menimbulkan pertentangan yang cukup hebat.

⁷ La Rue, *op.cit.*, hlm. 3.

Aspek lain dalam perjanjian pembentukan komisi kebenaran di Guatemala yang dikritik oleh organisasi-organisasi hak asasi manusia adalah penetapan bahwa laporan atau rekomendasi-rekomendasi komisi tidak akan memiliki "konsekuensi dan tujuan-tujuan pengadilan".⁸ Seperti yang dicatat oleh seorang pengamat hak asasi manusia internasional, ada ketakutan bahwa proses komisi kebenaran akan menjadi akhir dari upaya pertanggung jawaban dan bukan menjadi awal dari proses tersebut.

Di Afrika Selatan, kekuasaan untuk memberikan rekomendasi amnesti individual dimasukkan dalam usulan mandat komisi. Ada unsur-unsur positif dari model semacam ini, seperti persyaratan bahwa setiap orang yang mengajukan amnesti, pertama-tama harus bersaksi terhadap tindakan-tindakan yang ia minta untuk diberikan amnesti. Tetapi beberapa unsur lain ketentuan ini telah menimbulkan keprihatinan di kalangan pembela hak asasi manusia, seperti kenyataan bahwa kesaksian semacam ini akan diberikan untuk perorangan dan tetap bersifat rahasia. Selain itu, sebuah amnesti seolah-olah akan "menafikan" (*nullify*) setiap prosedur sipil yang terkait atau catatan-catatan tuduhan yang dibuat.⁹

Di El Salvador, komisi kebenaran secara tegas tidak merekomendasikan penghukuman terhadap orang-orang yang bertanggung jawab atas pelecehan hak asasi manusia, dan mengabaikan kenyataan bahwa sistem peradilan tidak berfungsi cukup baik untuk memproses peradilan yang jujur dan adil. Aspek laporan komisi kebenaran semacam ini telah menjadi salah satu sasaran kritik organisasi-organisasi hak asasi manusia.

Komisi Kebenaran dan Transisi

Oleh karena dalam pendirian komisi kebenaran terdapat berbagai risiko sebagaimana dibayangkan di atas, dan karena tekanan-tekanan yang mungkin dilakukan (*exerted*) oleh militer atau kelompok lainnya untuk membatasi kekuasaan komisi kebenaran, maka dapatlah dimengerti mengapa pemerintah di negara-negara tertentu mendekati gagasan

⁸ "Perjanjian Pembentukan Komisi untuk Penjelasan Historis Atas Berbagai Pelanggaran Hak Asasi Manusia dan Tindakan-Tindakan Kekerasan yang Menyebabkan Penderitaan Bagi Penduduk Guatemala", 23 Juni 1994.

⁹ Amnesty Internasional, *op.cit.*, hlm. 13-17, dan Lawyer for Human Rights, *op.cit.*, hlm. 3-16.

komisi kebenaran secara hati-hati. Di beberapa negara, seperti terjadi di Mozambique dan Kamboja, sebagian besar masyarakat tidak tertarik untuk mengungkapkan (*relieve*) horor masa lalu kepada komisi kebenaran. Ini mungkin merupakan pencerminan sejumlah faktor, tetapi tampaknya sebagiannya merupakan akibat perasaan terancam dan takut akan ancaman yang lebih besar lagi jika proses transisi didorong terlalu cepat ke dalam isu-isu yang sulit dan menyakitkan.¹⁰ Orang-orang yang tampaknya akan diselidiki oleh komisi kebenaran dapat dikatakan akan melawan pembentukan komisi tersebut atau berusaha keras untuk membatasi mandatnya. Bahkan walaupun ancaman riil ketidakstabilan militer dan politik tidak ada, pemimpin-pemimpin politik tetap saja ragu-ragu (*gauge*) untuk mempergunakan modal politik yang hendak mereka gunakan dalam membentuk suatu komisi kebenaran yang kuat. Mereka khawatir akan kehilangan dukungan politik di masa depan kalau mereka melakukan hal itu, padahal dukungan politik itu sebenarnya tergantung pada sektor-sektor konservatif. Beberapa pembatasan terhadap komisi kebenaran mungkin kadang-kadang mengandung bias politis, yang ditopengi oleh isu keamanan.

Tentu saja, menyampingkan (*sidestepping*) peran komisi kebenaran, atau bahkan membatasi kekuasaannya, untuk menghindari pertikaian barangkali lebih merupakan cerminan dari kekuatan atau kelemahan transisi politik yang sedang berjalan. Jadi, bukan karena takut akan pengaruh komisi kebenaran yang mungkin akan ditimbulkannya. Jika lingkungan politik sangat halus (*delicate*) sehingga pelecehan-pelecehan hak asasi manusia tak dapat ditangani secara langsung, maka itu akan menimbulkan pertanyaan tentang seberapa kuatnya komitmen pemerintah terhadap hak asasi manusia, atau apakah pemerintah mampu menggunakan kekuasaan yang ada untuk perubahan yang riil.

Ketidakmampuan atau ketidakrelaan pemerintah untuk membentuk komisi kebenaran mungkin akan membahayakan bagi suatu masa depan pers yang bebas dan merdeka misalnya, atau kebebasan para pembela hak asasi manusia dari organisasi non-pemerintah untuk menyelidiki dan melaporkan berbagai pelanggaran hak asasi manusia masa lalu dan pada masa yang akan datang. Oleh karena itu, ada kemungkinan

¹⁰ Sebagai contoh tentang pemeriksaan yang canggih terhadap faktor-faktor yang mempengaruhi itu di Kamboja, lihat Steve Marks, "Forgetting the Policies and Practices of the Past: Impunity in Cambodia", *The Fletcher Forum of World Affairs*, Musim semi 1994.

besar untuk menyangsikan kekuatan transisi, meragukan kemampuan pemerintah untuk melakukan pembaruan-pembaruan serius melalui pengembangan hal-hal sekitar komisi kebenaran. Hal-hal itu adalah: proses pembentukan komisi, pembatasan-pembatasan atau kekuasaan yang diberikan dalam mandatnya, tingkat transparansi yang menjadi aturan kerjanya, dukungan yang diberikan oleh pemerintah, kemampuan atau kerelaan komisi untuk menghadapi kesulitan-kesulitan, isu-isu kontroversial, dan perilaku atau sikap masyarakat dalam menerima hasil akhir laporan komisi dan lain-lain.

Saya tentu saja mengakui bahwa beberapa proses transisi memang sangat rapuh, dan beberapanya lagi terjadi ketika kekerasan politik tengah berlangsung. Sebuah model komisi kebenaran tidak selalu tepat untuk semua negara atau dalam setiap proses transisi. Dan bahkan keputusan untuk mendirikan atau tidak mendirikan sebuah komisi kebenaran selalu diserahkan kepada masyarakat dan pemerintah yang bersangkutan. Tetapi jika ada keinginan luas masyarakat untuk menghadapi dan mengetahui kebenaran masa lalunya, maka proses sebuah komisi kebenaran dapat memberikan sumbangan yang berarti untuk membantu negara tersebut mengatasi konflik-konflik kekerasan dan bergerak menuju rekonsiliasi dan perdamaian yang langgeng. (*)

Memperjuangkan Keadilan dan Rekonsiliasi:

Sumbangan Komisi Kebenaran¹

Pengantar

Kendati kita dapat menyaksikan proses transisi dari kekerasan masa lalu ke proses perdamaian di Amerika Latin atau di mana pun juga, namun hubungan antara keadilan, kebenaran dan rekonsiliasi dan cara-cara yang bisa ditempuh untuk mencapai tujuan tersebut tetapi belum jelas sampai sekarang. Ada begitu banyak asumsi dasar yang secara luas dipakai: bahwa menghentikan impunitas (*impunity*) mensyaratkan tegaknya keadilan melalui proses peradilan; bahwa menegakkan kebenaran tentang pelanggaran yang terjadi di masa lalu akan membantu masyarakat melupakan masa lalunya; bahwa rekonsiliasi, baik yang bersifat individual ataupun yang bersifat kemasyarakatan, akan bergantung pada pemahaman yang menyeluruh tentang kekejaman-kekejaman yang dilakukan oleh kedua belah pihak. Beberapa dari asumsi ini belum benar-benar teruji, dan barangkali tidak dapat sepenuhnya teruji, karena faktor-faktor yang mempengaruhi setiap proses transisi berbeda-beda dan karena psikologi penyembuhan dan rekonsiliasi belum benar-benar mantap/sepurna. Tetapi asumsi-asumsi tersebut terus saja dipakai; bahwa kebenaran, keadilan dan rekonsiliasi secara defenisi merupakan sesuatu yang paling dan menjadi tujuan yang positif dari seluruh proses transisi damai yang seharusnya.

¹ Makalah ini disajikan dalam Konferensi Tentang Proses Perdamaian Komparatif di Amerika Latin, Woodrow Wilson International Center for Scholars 13-14 Maret 1997, Washington D.C. Direvisi tanggal 26 Agustus 1997. Penelitian untuk penulisan paper ini dimungkinkan karena dana riset dan penulisan dari John D. and Catherine T. MacArthur Foundation, dan dari United States Institute of Peace. Berbagai opini, temuan, dan kesimpulan ataupun rekomendasi-rekomendasi yang ditulis di sini merupakan tanggung jawab penulis dan tidak harus mencerminkan pandangan-pandangan MacArthur Foundation ataupun Institute of Peace. Priscilla Hayner dapat dihubungi di 427 Third St #4, Brooklyn, New York 11215; Ph: 718-788-6239; Fax: 718-788-0292; phayner@igc.apc.org.

Sementara itu, pencarian kebenaran resmi sering cepat menjadi semacam “duri dalam daging” bagi proses penciptaan perdamaian transisional, padahal keadilan bagi kejahatan hak asasi manusia tetap ilusif, atau sekurang-kurangnya jarang terjadi, khususnya di Amerika Latin. Masih banyak persoalan yang belum terjawab tentang tiga proses paralel namun juga saling tumpah tindih ini – kebenaran, keadilan, dan rekonsiliasi. Bagaimanakah ketiga hal ini saling berpengaruh satu sama lain; apa yang diharapkan dari ketiga-tiganya; dan faktor-faktor apa saja yang menentukan tercapai tidaknya hal-hal tersebut? Sebagai contoh, ada pertanyaan terbuka tentang hubungan antara kebenaran dan keadilan: Bagaimana upaya pencarian kebenaran dapat meningkatkan proses pencarian keadilan di pengadilan; dan seberapa jauh proses pengadilan dapat mengungkapkan sebuah gambaran tentang kebenaran? Dan apakah dampak kebenaran atau keadilan terhadap proses rekonsiliasi yang dikehendaki?

Makalah ini akan membedah tiga persoalan yang berbeda. *Pertama*, ia akan mengevaluasi dampak komisi kebenaran terhadap keadilan melalui penerusan informasi yang diperolehnya ke petugas-petugas penyidik untuk ditindaklanjuti. Selain itu juga dengan – dalam jangka panjang, sebagai sumbangan bagi reformasi hukum – memberikan perhatian khusus pada komisi-komisi di Chili, Argentina, dan El Salvador. Karena Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Afrika Selatan telah mendapatkan perhatian internasional yang sangat luas, khususnya tentang kekuasaannya untuk memberikan amnesti individual sebagai kompensasi atas terungkapnya kebenaran, maka makalah ini juga akan menelaah apakah model tersebut dapat juga dikembangkan di Amerika Latin. *Kedua*, makalah ini menawarkan suatu kerangka bagi proses evaluasi terhadap rekonsiliasi, termasuk tentang hal-hal utama yang mungkin perlu bagi pengembangan kemajuannya. *Ketiga*, tulisan ini juga menganjurkan sebuah pendekatan untuk mengevaluasi visibilitas dan kegunaan dari suatu proses pencarian kebenaran resmi dalam suatu negara transisi, dan faktor-faktor apa saja yang kiranya menentukan bagi efektivitas proses tersebut. Kemudian ditutup dengan menawarkan perbedaan-perbedaan di antara berbagai komisi kebenaran yang muncul dari konteks transisional yang berbeda-beda pula.

“Komisi Kebenaran”, nama yang sering diterima oleh badan-badan resmi pencari kebenaran tersebut, yang bertugas mendokumentasikan sebuah pola pelanggaran hak asasi manusia masa lalu, telah menarik perhatian yang cukup besar dalam beberapa tahun

terakhir ini. Walaupun telah ada sekitar dua puluh buah komisi kebenaran dalam masa dua puluh tiga tahun, namun kebanyakannya tidak mendapatkan perhatian luas secara internasional (seperti yang terjadi di Chad, Sri Lanka, dan Filipina). Namun demikian, dalam kenyataannya, komisi-komisi ini sering tetap mendapat liputan dan ulasan kepentingan dari pers dan publik di tingkat nasional. Komisi kebenaran telah tumbuh berlipat ganda dengan cepat di seluruh dunia dalam beberapa tahun terakhir ini, dan setiap komisi baru berbeda dari komisi-komisi lain sebelumnya, tetapi setiap pertumbuhan tersebut keluar dari keinginan dan dinamika transisional serta tujuan umum yang sama dalam pikiran.²

Perbedaan-perbedaan yang diharapkan berbagai komisi antara lain: setiap negara harus membentuk suatu proses yang muncul dari sejarahnya sendiri, konteks politik dan budaya serta tanggapan terhadap kebutuhan dan hambatan-hambatan yang dihadapinya dalam lingkungan nasionalnya.

Komisi kebenaran hendaknya dibedakan dari pengadilan-pengadilan internasional (*international tribunals*), seperti Pengadilan Kejahatan Internasional bagi bekas Yugoslavia atau Pengadilan Kejahatan Internasional bagi Rwanda, baik yang dibentuk oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa maupun oleh Pengadilan Kejahatan Internasional Permanen yang telah diusulkan dan mungkin akan segera didirikan. Pengadilan internasional semacam itu juga didirikan sebagai respons terhadap pelanggaran besar yang dilakukan negara, tetapi mereka berfungsi dengan tujuan dan kekuasaan sebagai suatu pengadilan (*court*), yang sangat berbeda dari tujuan dan kekuasaan (kewenangan) komisi penyelidikan – komisi seperti itu secara tipikal hanya memiliki lebih sedikit kekuasaan tetapi dengan cakupan tugas penyelidikan yang lebih besar.

Amerika Latin memiliki beberapa komisi kebenaran yang agak terkenal. Komisi Nasional untuk Orang-Orang Hilang (National Commission on the Disappeared) di Argentina merupakan salah satu komisi kebenaran pertama yang menarik perhatian

² Untuk informasi lebih lanjut tentang berbagai komisi kebenaran masa lalu, lihat Priscilla B. Hayner, "Fifteen Truth Commissions – 1974 to 1994: A Comparative Study" (Lima Belas Komisi Kebenaran – dari tahun 1974 hingga 1994: Suatu Studi Perbandingan), dalam *Human Rights Quarterly* 16 (1994): 597-655; dan Priscilla B. Hayner: "Commissioning the Truth: Further Research Questions" (Mengangkat Kebenaran: Beberapa Pertanyaan Penelitian Lanjutan), *Third World Quarterly* 17, no.1 (1996), 19-29.

nasional dan internasional. Komisi tersebut didirikan oleh Presiden Argentina, Raul Alfonsín, pada 1983 sebagai salah satu dari berbagai tindakan yang dia ambil pada masa pemerintahan post-militeristik. Dalam sembilan bulan, komisi tersebut mengumpulkan berbagai informasi dan berhasil melakukan pendokumentasikan hampir 9.000 kasus tentang penghilangan yang terjadi di bawah pemerintahan militer antara tahun 1976-1983. Laporan Komisi tersebut yang berjudul, *Nunca Más*, dengan cepat menjadi buku yang laku keras di Argentina: terjual lebih dari 150.000 buah dalam dua bulan pertama setelah penerbitannya, dan sekitar 5000 buah terus dijual setiap tahunnya, setelah lebih dari tiga belas tahun diterbitkan. Laporan tersebut menjadi buku yang paling laris terjual di Argentina.³

Komisi Kebenaran Chili, yang disebut dengan nama *National Commission on Truth and Reconciliation* (Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi) juga mulai berdiri hampir segera setelah negara tersebut kembali ke pemerintahan sipil pada tahun 1990. Tidak seperti kebanyakan komisi kebenaran lainnya, komisi ini mampu menginvestigasi semua kasus yang dilaporkan kepadanya yang sesuai dengan mandat yang diberikan kepadanya (orang hilang, pembunuhan-pembunuhan politik, penculikan dengan motivasi politik, dan kematian akibat penyiksaan). Komisi tersebut menyelesaikan laporannya dalam sembilan bulan. Dan kemudian, Presiden Patricio Aylwin mengungkapkan/membeberkan laporan itu kepada publik dengan suatu anjuran yang sangat emosional, menyiarkannya ke televisi-televisi nasional, sambil meminta maaf dan ampun kepada korban dan keluarga-keluarganya.⁴ Sayangnya, beberapa pembunuhan politik tingkat tinggi dalam minggu-minggu atau bulan-bulan setelah pembeberan laporan tersebut telah menghambat (*derailed*) proses diskusi-diskusi nasional dan pengakuan publik tentang hasil temuan komisi tersebut.⁵

³ Komisi Nasional untuk Orang Hilang, *Nunca Más: Informe de la Comisión Nacional Sobre la Desaparición de Personas* (Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1984), atau dalam bahasa Inggris, *Nunca Más: The Report of the Argentine National Commission on the Disappeared* (Nunca Más: Laporan Komisi Nasional Argentin Tentang Orang-Orang Hilang) (New York: Farrar Straus Giroux, 1986).

⁴ “Discurso de S.E. el Presidente de la República, Don Patricio Aylwin Azocar, al dar a Conocer a la Ciudadanía el Informe de la Verdad y Reconciliación”, 4 Maret, 1991, halaman 11.

Komisi Kebenaran bagi El Salvador didirikan melalui suatu Negosiasi Perjanjian Damai yang dibuat Perserikatan Bangsa-Bangsa antara pemerintah dan kelompok oposisi bersenjata, Farabundo Marti National Liberation Front (FMLN) pada tahun 1991. Pada mulanya komisi ini bekerja untuk 6 bulan tetapi kemudian bekerja total antara 8-9 bulan termasuk waktu persiapan dan perpanjangan sekitar dua bulan dan mengambil mandat yang lebih besar dari komisi serupa di Cone Selatan. Komisi ini memfokuskan kegiatannya pada penyelidikan terhadap tindakan-tindakan pelanggaran serius – pelanggaran yang karena dampak yang ditimbulkannya pada masyarakat sangat membekas dalam dan karena itu kebenarannya harus segera diumumkan kepada publik. Laporan komisi tersebut meng*outline* kasus-kasus pembunuhan massal, pembunuhan politik, orang hilang, dan penghinaan yang kejam terhadap keadilan oleh anggota lembaga pengadilan dan militer selama 12 tahun perang saudara antara 1980-1991. Berbeda dari komisi-komisi yang sama di Argentina dan Chili yang diangkat dan didanai oleh pemerintah, Komisi Kebenaran di El Salvador disponsori oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa, dibiayai oleh sumbangan-sumbangan sukarela lembaga-lembaga Perserikatan Bangsa-Bangsa. Dan para stafnya diisi oleh bukan orang El Salvador, yang diketuai oleh tiga orang tingkat tinggi yang dihargai masyarakat internasional yaitu dari Kolumbia, Venezuela dan Amerika Serikat. Komisi tersebut meluncurkan laporannya pada bulan Maret 1993 kepada publik; laporan tersebut juga mencantumkan nama-nama dari sekitar 40 orang yang bertanggung jawab terhadap pelanggaran hak asasi manusia dan membuka bukti-bukti dan investigasi-investigasi *blocking* termasuk anggota-anggota senior militer pemerintah dan FMNL serta ketua Mahkamah Agung.⁶

Mengupayakan Keadilan Berdasarkan Kebenaran?

Karena isu-isu sekitar kebenaran dan keadilan menempati posisi sentral dalam proses

⁵ Phillip Berryman (penerjemah), *Report of the Chilean National Commission on Truth and Reconciliation* (Laporan Komisi Nasional Kebenaran dan Rekonsiliasi Chili), Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1993).

⁶ Perserikatan Bangsa-Bangsa “*Report of the Commission on the Truth for El Salvador, from Madness to Hope: the 12-Year War in El Salvador*” (Laporan Komisi Kebenaran untuk El Salvador: dari Kegilaan ke Pengharapan: 12 Tahun Peperangan di El Salvador), U.N. Doc. S/25500, Lampiran-lampiran (1993), versi bahasa Inggris.

negosiasi untuk keluar dari peperangan dan mengakhiri pemerintahan otoritarian, maka muncullah salah satu persoalan yang sangat penting, walaupun tidak selalu terartikulasi dengan baik, yaitu tentang hubungan antara tujuan kedua hal ini. Karena pencarian kebenaran telah dianggap sebagai suatu proses menggantikan atau meminggirkan (*displace*) keadilan di beberapa negara, maka ada kekhawatiran bahwa keadilan mungkin akan tunduk kepada penggantian yang lebih dari suatu proses penyelidikan kebenaran, jadi mengabaikan kewajiban untuk memprosekusi.

Persoalan semacam ini telah terbukti. Di El Salvador, pembeberan laporan komisi kebenaran telah dijawab dengan pengumuman amnesti umum segera sesudahnya. Di Guatemala, komisi kebenaran secara tegas dilarang mengarahkan kegiatannya sehingga mempunyai akibat hukum (*judicial effect*), walaupun maksud sesungguhnya dari frase ini tidak sepenuhnya jelas. Di Chili, Presiden mengumumkan pembentukan komisi kebenaran karena ia mengakhiri upaya-upaya awalnya untuk meng-*override* undang-undang amnesti 1978. Di Afrika Selatan, komisi kebenaran telah diberi kekuasaan untuk memberikan amnesti kepada orang-orang yang mengakui tindak kejahatannya pada masa lalu dan terbukti itu. Pemberian amnesti itu didasarkan pada motivasi politik. Mengingat sejumlah pengalaman di atas, maka gambaran tentang komisi tampak seperti cacat (*bleak*). Apakah komisi kebenaran sesungguhnya mempermudah proses pemberian amnesti dan prosekusi? Dan apakah dengan begitu maka komisi kebenaran akan secara efektif memberikan cara-cara tertentu yang mempunyai tingkat kerugian dan risiko yang lebih rendah kepada pemerintah dalam upaya menyelesaikan pelanggaran masa lalunya?

Tentu tidak selalu begitu. Ada berbagai macam contoh penting tentang pengalaman sebaliknya, yang menunjukkan bahwa komisi kebenaran dapat menyumbang pada proses pengadilan, jika berbagai faktor politik dan dinamika lainnya memungkinkan untuk itu. Biasanya, komisi kebenaran dalam kerangka acuan kerjanya diarahkan untuk meneruskan informasi-informasi mereka ke pengadilan ketika sejumlah bukti tindakan kejahatan ada. Di Argentina model semacam ini berjalan dengan baik. Barangkali karena komisinya sendiri sudah terbentuk bertahun-tahun sebelumnya, atau barangkali karena Argentina telah mendapatkan penghargaan yang luar biasa karena telah menawarkan suatu model Komisi Kebenaran yang secara langsung menyumbang pada proses pengadilan tingkat tinggi yang berhasil. lalu dan terbukti itu. Pemberian amnesti itu didasarkan pada motivasi

politik. Mengingat sejumlah pengalaman di atas, maka gambaran tentang komisi tampak seperti cacat (*bleak*). Apakah komisi kebenaran sesungguhnya mempermudah proses pemberian amnesti dan prosekusi? Dan apakah dengan begitu maka komisi kebenaran akan secara efektif memberikan cara-cara tertentu yang mempunyai tingkat kerugian dan risiko yang lebih rendah kepada pemerintah dalam upaya menyelesaikan pelanggaran masa lalunya?

Tentu tidak selalu begitu. Ada berbagai macam contoh penting tentang pengalaman sebaliknya, yang menunjukkan bahwa komisi kebenaran dapat menyumbang pada proses pengadilan, jika berbagai faktor politik dan dinamika lainnya memungkinkan untuk itu. Biasanya, komisi kebenaran dalam kerangka acuan kerjanya diarahkan untuk meneruskan informasi-informasi mereka ke pengadilan ketika sejumlah bukti tindakan kejahatan ada. Di Argentina model semacam ini berjalan dengan baik. Barangkali karena komisinya sendiri sudah terbentuk bertahun-tahun sebelumnya, atau barangkali karena Argentina telah mendapatkan penghargaan yang luar biasa karena telah menawarkan suatu model Komisi Kebenaran yang secara langsung menyumbang pada proses pengadilan tingkat tinggi yang berhasil. lalu dan terbukti itu. Pemberian amnesti itu didasarkan pada motivasi politik. Mengingat sejumlah pengalaman di atas, maka gambaran tentang komisi tampak seperti cacat (*bleak*). Apakah komisi kebenaran sesungguhnya mempermudah proses pemberian amnesti dan prosekusi? Dan apakah dengan begitu maka komisi kebenaran akan secara efektif memberikan cara-cara tertentu yang mempunyai tingkat kerugian dan risiko yang lebih rendah kepada pemerintah dalam upaya menyelesaikan pelanggaran masa lalunya?

Tentu tidak selalu begitu. Ada berbagai macam contoh penting tentang pengalaman sebaliknya, yang menunjukkan bahwa komisi kebenaran dapat menyumbang pada proses pengadilan, jika berbagai faktor politik dan dinamika lainnya memungkinkan untuk itu. Biasanya, komisi kebenaran dalam kerangka acuan kerjanya diarahkan untuk meneruskan informasi-informasi mereka ke pengadilan ketika sejumlah bukti tindakan kejahatan ada. Di Argentina model semacam ini berjalan dengan baik. Barangkali karena komisinya sendiri sudah terbentuk bertahun-tahun sebelumnya, atau barangkali karena Argentina telah mendapatkan penghargaan yang luar biasa karena telah menawarkan suatu model Komisi Kebenaran yang secara langsung menyumbang pada proses pengadilan tingkat

tinggi yang berhasil. Ketika komisi ini mengakhiri kerjanya, ia langsung meneruskan hasil penyelidikannya ke kejaksaan, yang memungkinkan mereka langsung bisa membuat gugatan dengan sejumlah saksi utama dalam jumlah besar. Menurut wakil jaksa waktu itu, Luis Moreno Ocampo, saat/momentum dan watak proses peradilan sebenarnya tidak memungkinkan, jika tidak ada informasi atau data-data dari komisi.⁷ Hanya dalam lima bulan, kejaksaan dapat meninjau kembali hampir 9.000 kasus yang diajukan oleh Komisi dan memilih 800 saksi untuk dihadirkan dalam proses persidangan sekitar 700 kasus individual. Proses peradilannya sendiri baru dimulai sekitar delapan belas bulan setelah militer hanya mempunyai kekuatan yang tidak berarti, ketika momentum untuk pertanggungjawaban dan kepentingan masyarakat untuk itu masih sangat kuat. Lima dari sembilan orang pemimpin junta yang diadili, digugat dengan berbagai tuduhan, termasuk penyiksaan, penangkapan sewenang-wenang, perampokan, dan lain-lain.⁸

Di mana pun, seperti di Haiti, Uganda dan Chili, pendekatan yang sama juga digunakan, walaupun kurang berhasil. Di Chili, walaupun diberikan amnesti sehingga tidak dilakukan penghukuman terhadap kebanyakan tindakan-tindakan pelanggaran sebelum tahun 1978, informasi dari komisi telah membantu menumbuhkan kepercayaan individual terhadap pengadilan dalam sejumlah kasus sebelum amnesti diberikan. Di Haiti dan Uganda, karena tidak adanya bukti-bukti nyata, fungsi sistem peradilan yang buruk, dan ketakutan masyarakat yang luas, maka banyak kasus peradilan yang tidak dapat diteruskan, walaupun tersedia dokumentasi yang sangat luas oleh komisi.

Apakah sebuah komisi kebenaran akhirnya memperkuat proses pengadilan atau malah mempermudah amnesti? Jawabannya akan ditentukan oleh dinamika-dinamika politik pada waktu itu dan pembatasan-pembatasan yang dilakukan oleh kekuatan-kekuatan lain. Di Amerika Latin, tidak adanya keadilan di pengadilan kebanyakan dipengaruhi oleh resistensi angkatan bersenjata terhadap prosekusi, yang bertanggung jawab terhadap pelanggaran hak asasi masa lalu dan sering tetap mempertahankan kekuatan yang cukup selama dan sesudah suatu transisi. Jika yang lain tetap ada dan berfungsi, seperti sistem peradilan yang tetap berfungsi baik, hakim-hakim

⁷ Luis Moreno Ocampo, yang diwawancarai oleh penulis di Buenos Aires, Argentina, 11 Desember 1996.

⁸ Semua pelaku kemudian dimaafkan oleh Presiden Carlos Raul Menem pada tahun 1989 atau 1990.

yang jujur dan tidak memihak, dan suatu kekuatan militernya lemah ataupun juga cukup akomodir terhadap iklim demokratik sehingga memungkinkan proses peradilan berjalan, maka tidak ada alasan bahwa komisi kebenaran tidak dapat secara langsung membantu proses peradilan, seperti yang kita lihat di Argentina.

Kalaupun ternyata komisi kebenaran tidak selalu menghasilkan keadilan langsung melalui proses pengadilan, namun *toh* komisi ini dapat membantu semakin tercapainya keadilan di masa depan. Ini dapat dilakukan dalam berbagai cara. Banyak laporan komisi yang telah membuat garis besar peran pengadilan dalam sistem yang represif, di mana para hakim sering menutup mata atau bahkan berbalik mendukung sepenuhnya kebijakan dan praktek-praktek penguasa. Mereka (para hakim itu) mengabaikan atau menyembunyikan bukti-bukti atau sekadar menolak mengadili kasus-kasus berindikasi terjadinya pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan negara.⁹ Dengan memberikan gambaran tentang sepak-terjang pengadilan secara jelas, di mana biasanya tidak ada lembaga lain yang pernah melakukannya, komisi kebenaran dapat membantu mendorong perubahan-perubahan. Akan tetapi, di sisi lain, kebanyakan komisi melupakan saja rekomendasi-rekomendasi pembaruan yang mengarah pada persoalan-persoalan sistem atau lainnya, sehingga tetap membuat badan yudisial tidak berfungsi adil, jujur, efisien dan bebas dari bias politik.

Sering ada argumen bahwa orang lebih menyukai pengadilan ketimbang komisi kebenaran. Alasannya bukan hanya karena komisi ini dalam prakteknya ternyata mengabaikan keadilan, tetapi juga karena proses peradilan itu sendiri dapat

⁹ Kelemahan atau kompleksitas sistem yudisial dan tindakan-tindakan para hakim yang sering bias-politik akan menyebabkan tetap berlanjutnya berbagai penindasan tanpa kontrol. Laporan Komisi Kebenaran El Salvador misalnya, menggambarkan juga bagaimana sistem pengadilan yang tidak efektif terus berlanjut dan meningkat, hingga menjadi salah satu faktor – karena tidak berfungsi atau kelambanannya – bagi munculnya tragedi yang diderita negara tersebut (Perserikatan Bangsa-Bangsa: *From Madness to Hope: The 12-Year War in El Salvador*, 172-173 – Dari Kegilaan ke Pengharapan: 12 Tahun Peperangan di El Salvador. Komisi kebenaran di Chili juga mencatat bahwa “kesilapan hukum jelas-jelas tidak mencukupi” dan bahwa “gambaran yang diambil oleh cabang-cabang peradilan selama pemerintahan militer secara umum bertanggung jawab atas semakin buruknya proses pelanggaran hak asasi manusia”, menawarkan “agen-agen represi jaminan yang semakin besar bahwa mereka akan menikmati impunitas akan tindakan kriminal mereka, tak peduli seberapa berbahayanya tindakan-tindakan yang mereka lakukan”. (*Report of the Chilean National Commission on Truth and Reconciliation*, Col. I, 117-119). Pernyataan-pernyataan senada juga dibuat oleh Komisi Kebenaran Argentina, Uganda, dan di tempat lain.

mengungkapkan kebenaran – dan memang itulah sesungguhnya tugas lembaga peradilan. Tetapi karena watak atau hakikat pengadilan itu sendiri, maka kebenaran yang diungkapkannya sering sangat terbatas. Pengadilan dapat mengungkapkan atau mempertegas rincian kasus-kasus khusus, tetapi pada dasarnya tidak mempunyai hak untuk menggambarkan pola-pola umum peristiwa pelanggaran hak asasi manusia dalam suatu periode waktu tertentu, dan tentu saja tidak mampu masuk ke analisis tentang lembaga-lembaga yang harus bertanggung jawab, praktek-praktek (kebiasaan) umum negara atau kaum geriliawan, atau akar penyebab konflik, yang semuanya merupakan fokus kerja komisi kebenaran. Selain itu, watak pengadilan yang justru merugikan, khususnya pada sistem-sistem hukum umum, hanya akan memperkuat mekanisme penolakan, khususnya ketika beberapa kasus akhirnya tidak tertangani. Keadilan melalui pengadilan memang penting karena sejumlah alasan seperti mengakhiri impunitas, menjunjung tinggi penegakkan hukum (*rule of law*), memberikan pemecahan untuk korban. Namun demikian, ada banyak keterbatasan pengadilan untuk mewujudkan tujuan-tujuan dalam rangka menciptakan suatu catatan global kebenaran dan yang menghargai atau mengakui pengalaman-pengalaman para korban.

Afrika Selatan: Apakah Akan Menjadi Model Bagi Amerika Latin?

Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Afrika Selatan telah membentuk sebuah model baru dalam dunia antah berantah (*burgeoning*) pencarian kebenaran, dan telah dengan lebih jelas menghubungkan kebenaran dan amnesti (pengampunan) secara bersama-sama dalam pola yang tidak pernah ada sebelumnya: komisi itu sendiri mempunyai kekuasaan untuk memberikan amnesti kepada individu-individu yang datang menghadap komisi untuk menceritakan semua yang mereka ketahui tentang kejahatan politik mereka di masa lalu. Karena Komisi Kebenaran Afrika Selatan telah menciptakan model baru dalam bidang ini, dan karena banyaknya perhatian yang dicurahkan baik dari dalam maupun dari luar negeri, maka kita perlu menganalisisnya secara lebih mendalam, sebelum mempertimbangkan proses pencarian kebenaran di Amerika Latin. Apakah model Afrika Selatan ini dapat diterapkan di Amerika Latin, atau apakah ada unsur-unsurnya yang perlu diimpor bagi proses pencarian kebenaran di negeri ini?

Komisi Kebenaran ini telah menjadi pusat perhatian di Afrika Selatan selama dua tahun penuh kerjanya, yang dimulai pada bulan Desember 1995. Itu disebabkan sebagian karena proses dengar kesaksian (*hearing*) korban dan kebanyakan *hearing* para pelaku yang mengajukan permohonan amnesti dilakukan secara publik. Proses itu sendiri diliput secara luas dan terbuka oleh surat kabar dan media massa lainnya, dan lembaga penyiaran menyiarkan secara langsung selama beberapa jam setiap hari, dan bahkan cuplikan dengar kesaksian tersebut juga ditayangkan di televisi pada malam harinya.

Aspek Komisi Afrika Selatan ini yang paling menarik perhatian di seluruh dunia adalah *kekuasaan untuk memberikan amnesti* kepada para pelaku individual. Tetapi amnesti itu diberikan dengan syarat bahwa sang pelaku menceritakan dengan jujur dan selengkapnya apa yang mereka ketahui tentang kejahatan masa lalu dan menunjukkan bahwa kejahatan tersebut bermotivasi politis (*politically-motivated*) dan seimbang (*proportional*) dengan tujuan-tujuan politis yang hendak dikejar. Proses *hearing* amnesti telah menghasilkan gambaran tentang dan syarat bagi pengakuan publik (*admission*) atas tindakan-tindakan teror brutal, termasuk juga kasus-kasus utama seperti pembunuhan Steven Biko. Dalam salah satu kasus misalnya, mantan kapten polisi Dirk Coetzee bersaksi, akan menyate (*barbecuing*) semua aktivis Partai Kongres Nasional Afrika dengan tembakan-tembakan, sementara dia dan pasukannya minum bir dan menikmatinya dari dekat situ. Ini untuk pertama kalinya tentu saja di mana pun di dunia, sejumlah pelaku dari kedua belah pihak yang berkonflik, dan dari level senior, telah mengakui di muka umum, rincian dari tindakan-tindakan brutal mereka di waktu lalu. Disertai dengan kesaksian lanjutan dari para korban, gelombang pengungkapan, rasa sakit dan pembelaan sesaat yang terus-menerus ini, telah memberikan dampak yang dahsyat bagi masyarakat, dan membantu memperbaiki cara negara tersebut memahami sejarahnya.

Tawaran amnesti dimaksudkan untuk menjadi semacam ENTICEMENT, untuk mengatakan, sebagai *Carrot* (cambuk) bagi para pelaku dan sebagai *Stick* untuk ancaman prosekusi/pengadilan. Pengadilan orang-orang elite pada tahun-tahun pertama setelah pemilihan umum yang berlangsung demokratik di Afrika Selatan telah menjangkau para mantan pemimpin militer dan sipil tingkat tinggi. Sementara itu, karena dengar pendapat (*hearing*) komisi kebenaran dilakukan hampir setiap hari, dan banyak orang yang terkait oleh kesaksian korban ataupun kesaksian para pemohon amnesti, maka tekanan-tekanan

semakin kuat ditujukan kepada para pelaku untuk menghadap komisi. (Kenyataannya, batas akhir waktu pengajuan amnesti ialah Mei 1997, jauh sebelum komisi kebenaran menyelesaikan laporannya pada bulan Maret 1998; hal ini membuat dinamika-dinamika ini semakin sulit bagi orang-orang untuk memutuskan apakah mengajukan permohonan atau tidak. Karena setiap pelaku pelanggaran harus berhitung apakah namanya akan muncul atau mengemuka dalam dengar keterangan pada hari-hari berikutnya atau dalam hasil kerja komisi penyelidikan).

Sayangnya, AGUITTALS (keributan) dalam beberapa kasus besar tahun 1996, khususnya dalam proses pengadilan terhadap mantan Menteri Pertahanan Magnus Malan dan 19 *confendan* lainnya, telah memperingan ancaman peradilan, sehingga semakin sedikit orang yang mengajukan amnesti dari yang diharapkan, khususnya dari tokoh-tokoh pimpinan sipil dan militer rezim terdahulu. Masalah ini semakin dipersulit oleh kenyataan bahwa beberapa aparat kejaksaan yang tetap bertugas dan menempati pos-pos setelah berakhirnya rezim apartheid, menunjukkan perlawanan terhadap proses peradilan terhadap anggota-anggota senior pemerintahan atau teman-teman mereka.

Tetapi, walaupun lembaga peradilan Afrika Selatan tetap memberikan kompromi terhadap banyak pegawai negara yang bertugas dari masa-masa apartheid sebelumnya (termasuk jaksa agung dan para hakim), namun sistem pengadilan mereka secara keseluruhan berfungsi lebih baik dibandingkan dengan sistem pengadilan di negara-negara yang sedang dalam proses transisi.¹⁰ Hal itu disebabkan masih jarangnyanya dilakukan pengadilan kasus-kasus tingkat tinggi segera setelah transisi sebab untuk itu dibutuhkan adanya lembaga peradilan yang berfungsi efektif. Dan biasanya, lembaga peradilan seperti itu tidak muncul di begitu banyak negara yang sedang dalam proses transisi dari era perang saudara atau pemerintahan diktator. Banyak proses transisi di Amerika Latin (khususnya negara-negara Amerika Tengah) akan menghadapi kesulitan untuk mementaskan pengadilan yang selevel dan secanggih (dalam kasus investigasi dan strategi penuntutan misalnya) yang terjadi di Afrika Selatan.

Tambahan lagi, dari perspektif Amerika Latin, semua proses dengar pendapat umum (*public hearing*) dan dengar kesaksian di Afrika Selatan sangatlah mengagumkan.

¹⁰ Transisi hasil negosiasi di Afrika Selatan juga mencakup suatu persetujuan bahwa pegawai sipil dari rezim lama tidak akan kehilangan pekerjaannya bila pemerintahan demokratik baru berkuasa.

Hanya sedikit persentasi para korban (sekitar 5%) yang memberikan pernyataan-pernyataan ke komisi kebenaran Afrika Selatan yang juga muncul dalam *public hearing*. Pengakuan untuk hal-hal lain yang berkaitan dengan keamanan atau isu-isu lain dapat disampaikan secara rahasia. Tetapi dengar kesaksian sangat penting peranannya untuk menarik perhatian masyarakat, dan membantu mendorong pelaku pelanggaran untuk mengajukan permohonan amnesti. Tidak ada satu pun Komisi Kebenaran di Amerika Latin yang melakukan dengar kesaksian di depan publik, atau yang secara serius memikirkan hal tersebut. Sebagian besar ini disebabkan karena masalah keamanan dan ketakutan yang luar biasa yang terus berlangsung dari para korban. Sulit diharapkan bahwa kecenderungan dinamika semacam ini akan segera berubah. Jadi, apa yang terjadi di Afrika Selatan, antara kesaksian-kesaksian para korban dan pengakuan dari para pelaku tak ada kemungkinannya di sini, dan tidak akan memprovokasi efek domino para pelaku yang mengajukan permohonan amnesti setelah nama-nama mereka disebutkan dalam kesaksian publik.

Tetapi dalam kasus Afrika Selatan, bukan hanya ketentuan amnesti yang membuat komisi kebenaran dapat bekerja baik. Perlu juga dicatat misalnya ukurannya, sumber daya yang bekerja dan kecanggihannya. Kedalaman pemahaman dan pengorbanan (*breadth*) dari para staf-nya, jumlah dan jenis kasus yang mampu di dengarkan kesaksiannya, dan tingkat penyelidikan yang dilakukannya, tidak hanya menentukan dampaknya yang ditimbulkannya kepada masyarakat, tetapi juga memungkinkan ketentuan-ketentuan pemberian amnesti yang disiapkan dapat berjalan. Melalui kerja investigasi yang luas, termasuk penyelidikan terhadap setiap permohonan amnesti yang diajukan, yang seluruhnya berjumlah hampir 7.000 kasus, sehingga memungkinkan bagi dilakukannya pemberian amnesti secara individual. Komisi tersebut mendapat pembiayaan yang jauh lebih baik dan besar dibandingkan komisi kebenaran macam mana pun yang pernah ada sekarang ini, dengan jumlah staf mencapai tiga ratus orang, empat kantor di seluruh negara, dan jumlah anggaran hampir mencapai 18 juta dollar US) setiap tahunnya selama dua tahun. Staf investigasi komisi yang banyak, harus menyelidiki dan membuat keputusan terhadap setiap kasus yang dibawa oleh para korban kepadanya (yang sebelumnya hanya dapat dikerjakan oleh komisi kebenaran Chili, tetapi kurang dari tiga ribu kasus). Komisi juga telah mendirikan program perlindungan saksi yang canggih, dengan jaringan rumah

aman (*safe house*) tersebar di seluruh negeri untuk menampung orang-orang yang merasa dirinya dalam keadaan bahaya dengan memberikan informasi yang mereka ketahui.

Komisi Kebenaran Afrika Selatan juga jauh lebih unggul dari komisi-komisi lainnya dalam hal transparansi kerjanya, suatu hal yang sangat sulit dicapai oleh setiap komisi kebenaran di Amerika Latin. Proses penyeleksian terhadap anggota-anggota komisi kebenaran di Afrika Selatan juga misalnya, sungguh-sungguh menunjukkan adanya demokrasi dalam proses pembuatan keputusan. Dari 300 nominasi yang diambil dari masyarakat, sebuah komite penyeleksi yang juga memiliki perwakilan kuat dari organisasi-organisasi non-pemerintah, telah men-*vetted* daftar panjang nominator itu dan juga melakukan *public hearing* bagi para calon akhir. Kemudian, dengan sebuah keputusan akhir Presiden Nelson Mandela akhirnya terpilihlah 17 orang yang diangkat sebagai *comisioner* (anggota komisi). Kemudian komisi tersebut melakukan kontak tetap dengan masyarakat luas serta pers melalui berbagai konferensi pers dan pernyataan-pernyataan publik yang sering. Singkatnya, komisi kebenaran Afrika Selatan dengan jelas menunjukkan bahwa proseslah, dan bukan hanya tujuan yang akan menentukan tanda atau bukti dalam sejarah.

Walaupun beberapa unsur komisi kebenaran di Afrika Selatan mungkin tidak dapat dilembagakan di Amerika Latin, tetapi pengalaman komisi tersebut menawarkan beberapa panduan kerja yang sangat membantu. Jelasnya, komisi tersebut menunjukkan bahwa betapa sangat berkuasanya proses pencarian kebenaran itu, jika itu dilakukan dengan baik, dan diberdayakan secara tepat, dan diberikan dukungan politik yang kuat. Komisi ini juga menunjukkan perlunya sumber daya yang signifikan dalam rangka menjalankan upaya semacam itu. Penolakan besar-besaran terhadap fakta-fakta masa lalu, dan pelanggaran-pelanggaran yang menjadi dasar bagi apartheid, akan sulit muncul di Afrika Selatan sekarang ini. Mungkin tujuan-tujuan seperti inilah yang perlu dipertimbangkan dalam membangun komisi kebenaran di Amerika Latin.

Pikiran-Pikiran Tentang Rekonsiliasi

Apa Bentuk Rekonsiliasi Itu?

Walaupun sering ditempatkan sebuah tujuan dalam proses perdamaian nasional dan suatu alat (*gauge*) untuk mengukur apakah konflik kira-kira akan muncul kembali, tetapi belum terlalu jelas apakah yang dimaksudkan dengan rekonsiliasi dan bagaimana kemajuannya dapat diukur. Rekonsiliasi dan bersama-sama dengan penyembuhan merupakan tujuan yang dilihat sebagai sesuatu yang harus dan baik, bahkan walaupun tidak selalu jelas persisnya bagaimana cara mengupayakannya serta kapan hal-hal tersebut dikatakan sudah benar-benar tercapai. Tidak perlu dikatakan bahwa mengusulkan (*prescribing*) sarananya akan sangat sulit bila tujuan yang dicapai sulit diwujudkan atau diukur, atau tak mungkin dijamin, dan sebagiannya bergantung pada keadaan atau kondisi di luar kontrol seseorang. Tetapi tidak jelasnya (*sliperry-ness*) pengertian rekonsiliasi tidak harus merusak upaya-upaya untuk memahaminya dan berupaya untuk mengembangkannya. Mungkin pertanyaan yang paling mendasar adalah: Seperti apakah rekonsiliasi itu? Jika proses rekonsiliasi sedang berjalan atau jika suatu masyarakat telah mencapai suatu tingkat rekonsiliasi tertentu, apakah tanda-tanda dari keberhasilan atau tujuan semacam itu? Barangkali jawabannya dapat ditemukan dalam tiga pertanyaan pokok di bawah ini.

Pertama: *bagaimana penanganan terhadap masa lalu dilakukan di ruang publik?* Apakah perasaan tidak adanya rasa sakit (*bitterness*) terhadap masa lalu dalam relasi politik dan hubungan masyarakat lainnya? Apakah konflik dan pelanggaran HAM masa lalu disidik atau diserap (*absorbed*) sedemikian rupa sehingga semua masyarakat dapat berbicara tentang peristiwa-peristiwa ini dengan cara yang agak santai, mungkin sekurang-kurangnya secara bersama-sama (*civilly*), bahkan dengan para penentang sebelumnya?

Kedua, *bagaimana hubungan antara para penentang sebelumnya?* Lebih rinci, apakah hubungan dengan mereka itu lebih didasarkan pada hal sekarang, atau tetap pada hubungan masa lalu? Hubungan baru yang dibentuk antara para penentang (pihak yang bertikai) sebelumnya mungkin akan bergantung pada kepentingan baru atau tantangan-tantangan yang membawa manfaat bagi semua orang. Faktor-faktor atau unsur-unsur pengikat semacam ini mungkin memasukan pengembangan ekonomi atau proyek-proyek pembangunan kembali, pertalian keluarga atau masyarakat. Bisa juga berupa faktor perang melawan musuh dari luar (seperti perang Malvinas/Falklands) yang, untuk sesaat, mengalihkan perhatian masyarakat Argentina untuk mendukung kekuatan

militernya walaupun mereka hidup di bawah tahun-tahun rezim militer yang brutal sebelumnya. Bisa juga akibat perang Dunia I terhadap rasa bersatu secara psikologis antara Utara dan Selatan, lima puluh tahun setelah akhir perang sipil Amerika.

Ketiga: *apakah hanya ada satu versi tentang pelanggaran HAM masa lalu?*

Rekonsiliasi berarti tidak hanya membangun kembali hubungan persahabatan, tetapi juga menyelaraskan fakta-fakta atau cerita-cerita yang bertentangan satu sama lain, “membuat pernyataan atau fakta-fakta tersebut menjadi harmonis atau saling cocok bila mereka bertentangan satu sama lain”.¹¹ Sebagaimana yang dilukiskan dalam suatu cuplikan dari seorang penulis Afrika Selatan: “rekonsiliasi adalah penghadapan terhadap kebenaran-kebenaran yang tidak bisa diterima dalam rangka mengharmoniskan pandangan-pandangan dunia yang tak dapat disatukan (*commensurable*) sehingga perbedaan atau konflik-konflik yang tak dapat dihindari atau yang terus berlangsung dapat dipecahkan/diatur (*stand*) sekurang-kurangnya dalam kerangka suatu alam tunggal komprehensivitas.”¹²

Penulis tersebut selanjutnya menulis:

Rekonsiliasi, dalam pengertiannya yang kaya dan bermakna ini, merupakan upaya untuk menutup buku kalam (*ledger*) masa lalu. Salah satu unsur penting dalam penutupan tersebut adalah mengakhiri peperangan di negara-negara di mana konflik dan kekerasan *simmering* sudah mengendap selama bertahun-tahun atau bergenerasi-generasi; akar persoalannya sudah menjadi berbeda sama sekali dengan persepsi masa lalu. Konflik Palestina-Israel, dan kebencian mendalam yang telah muncul antara Serbia dan tetangga-tetangganya merupakan contoh sangat jelas. Di Amerika Latin, perbedaan fundamental dalam persepsi tentang penyebab atau adil-tidaknya perang sipil atau kup militer sekarang ini akan benar-benar menghambat rekonsiliasi.¹³

Di Chili, masih ada kesulitan/ketidakpuasan walaupun jarang/tidak didiskusikan secara

¹¹ Oxford Dictionary, Asmal *et al.*

¹² Kadel Asmal, Louise Asmal dan Ronald Suresh Roberts, *Reconciliation Through Truth: A Reckoning of Apartheid's Criminal Governance* (Rekonsiliasi Melalui Kebenaran: Sebuah Pengakuan Tentang Pemerintahan Kriminal Apartheid), Cape Town: David Phillip Publisher, 1996, h. 46.

¹³ *Ibid.*, 47.

langsung di masyarakat – di antara sektor-sektor masyarakat tentang akar kudeta tahun 1973. Angkatan bersenjata dan para pendukungnya berbeda pendapat dengan para orang-orang golongan kiri tentang apa penyebab kebrutalan kudeta tahun 1973 itu. Apakah suatu keadaan perang memang ada, dan karenanya, apakah penyalahgunaan kekuasaan dapat dibenarkan. Tak seorang pun anggota militer Chili yang secara terbuka menerima kesimpulan-kesimpulan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, ataupun meminta maaf atas tindakan-tindakan mereka. Di El Salvador, petugas militer senior tetap menolak semua peristiwa yang didokumentasikan dengan baik dan mendesak misalnya bahwa pembantaian (*massacre*) di El Mozote¹⁴ – terbukti dengan ditemukannya kumpulan tulang belulang dalam jumlah banyak – bukanlah suatu pembantaian sama sekali, tetapi semata-mata merupakan peperangan antara geriliawan dan tentara.¹⁵ Karena itu, bilamana masih terdapat perbedaan yang fundamental tentang versi atau penolakan terus-menerus terhadap peristiwa-peristiwa yang sangat penting dan menyakitkan tersebut, maka rekonsiliasi mungkin hanya bersifat superfisial.

Apakah Faktor-Faktor yang Mendorong Rekonsiliasi?

Jika ketiga pertanyaan di atas tadi mungkin dapat membantu memberikan identifikasi tentang apakah rekonsiliasi ada atau sedang berjalan, maka pertanyaan berikutnya adalah apakah faktor-faktor yang kira-kira mendukung perkembangannya? Pertanyaan ini harus dilihat dari sudut pandang korban; para pelaku tampaknya lebih suka berpendapat bahwa rekonsiliasi sudah terjadi sebelum korban-korban merasakan hal yang sama. Empat faktor berikut mungkin dapat membantu terjadinya proses rekonsiliasi tersebut:

¹⁴ Pada tahun 1981, sekitar 700 penduduk sipil yang tidak bersenjata yang telah mengungsi ke El Mozote dan di kampung-kampung sekitarnya dibunuh oleh Pasukan Batalion Atlacatl angkatan bersenjata El Salvador. Walaupun lama diingkari oleh pemerintahan El Salvador dan para pendukungnya, penggalian-penggalian pada tahun 1992 memberikan bukti-bukti ilmiah tentang pembunuhan-pembunuhan massal tersebut (lihat, *From Madness to Hope: The 12-Year War in El Salvador*, 114-121)

¹⁵ Jenderal Mauricio Vargas (Purn.) yang diwawancarai oleh penulis, di San Salvador, El Salvador, pada 12 April 1996. Vargas, yang menjadi wakil pemerintah tahun 1996 dalam komisi untuk pelaksanaan perjanjian damai, menyampaikan alasan bahwa pembunuhan di El Mozote bukan merupakan hasil pembunuhan massal.

Pertama: *Berakhirnya kekerasan dan ancaman terhadap kekerasan politik.*

Hal ini mungkin sepintas tampak sangat jelas, tetapi dalam kenyataannya sering tidak jelas dan sulit. Suatu proses transisi ke perdamaian mengharuskan bahwa perang atau konflik berdarah sudah berakhir, tetapi ini tidak berarti bahwa semua kekerasan politik atau ancaman kekerasan telah berubah. Sering terjadi bahwa hal itu belum berakhir sama sekali. Apakah dalam bentuk paramiliter yang tak dapat dibendung yang terus meransak (*roam*) di Haiti; ancaman-ancaman terhadap Rwanda yang terus terjadi setelah genocida tahun 1994 oleh Hutus yang berbasis di Zaire (sekarang Kongo); atau militer yang *unrepentant* atau anggota-anggota paramiliter yang terus mengancam aktivis-aktivis di sebagian Amerika Latin, ancaman-ancaman kekerasan politik dan intimidasi kadang-kadang tetap berlanjut jauh setelah suatu perjanjian gencatan senjata formal ditandatangani. Sejauh ancaman-ancaman itu terus berlanjut, maka rekonsiliasi mungkin tidak akan berlangsung.

Kedua: *Pengakuan dan Reparasi*

Pengakuan resmi terhadap fakta-fakta kejahatan di masa lalu, baik oleh para pelaku itu sendiri maupun oleh wakil-wakil sipil badan-badan yang sedang dipermasalahkan (seperti sebuah pernyataan oleh presiden begitu menerima laporan komisi kebenaran), sangat penting bagi proses penyembuhan kehidupan sosial masyarakat (*societal healing*). Para korban sering mengatakan bahwa mereka tidak dapat memaafkan para pelakunya, dan bahwa tidak mempunyai niat atau kemampuan untuk berekonsiliasi, hingga orang-orang yang menyebabkan mereka menderita mengakui tindakan-tindakan mereka dan idealnya, meminta maaf dan memberikan beberapa bentuk reparasi simbolik.

Agar efektif, pengakuan semacam itu tidak boleh hanya bersifat umum atau hanya menjadi membenaran belaka; sebuah pernyataan penguasa bahwa kesalahan-kesalahan telah terjadi tidak mencukupi dan dapat sungguh-sungguh menyakitkan, mengingat sifat dan luasnya kekerasan yang terjadi.

Jarang terjadi bahwa para pelaku sendiri mengakui tindakan-tindakan mereka, tetapi kasus Argentina menunjukkan bagaimana berpengaruhnya pengakuan semacam itu. Pada tahun 1996, seorang pensiunan petugas angkatan laut di Argentina, Francisco Scilingo, melayani suatu wawancara panjang dengan seorang wartawan. Ia mengakui, di antaranya, bahwa dia turut serta dalam membuang hidup-hidup dan menenggelamkan

tahanan-tahanan politik dari sebuah pesawat terbang ke lautan, suatu praktek yang dilukiskannya sebagai taktik umum penghilangan orang-orang oleh angkatan bersenjata.¹⁶ Walaupun praktek ini sudah disebutkan dalam laporan komisi kebenaran dua belas tahun sebelumnya, pengakuan Scilingo tersebut dan uraiannya yang sangat lengkap telah mengobarkan kemarahan masa, menghidupkan lagi topik tentang orang-orang hilang dan menyebabkan tuntutan agar perlu ada pengungkapan kebenaran secara lengkap.¹⁷

Reparasi bagi korban, di samping untuk memberikan bantuan keuangan atau manfaat lainnya, juga berfungsi sebagai pengakuan formal terhadap tindakan-tindakan salah yang sudah dibuat. Di Chili, keluarga orang-orang yang sudah dibunuh atau dihilangkan yang telah menerima cek bulanan dari pemerintah menulis dalam cek yang dikirimkan tersebut sebuah pengakuan dan peringatan setiap bulan tentang tanggung jawab pemerintah.¹⁸ Jika ada banyak pelanggaran hak asasi manusia sehingga tidak mungkin diberikan reparasi individual, seperti terjadi di banyak negara, maka suatu reparasi simbolik atau reparasi luas yang berbasis komunitas dapat dipertimbangkan.

Ketiga: Kekuatan Pengikat

Dalam beberapa keadaan, mungkin juga sangat membantu jika proyek-proyek yang memungkinkan kelompok-kelompok yang bertentangan bersama-sama mengembangkan usaha-usaha seperti program-program pembangunan atau pengembangan kembali. Tingkatan mengenai ada-tidaknya kontak antara pihak-pihak yang bertentangan sebelumnya, sebagian akan menentukan apakah rekonsiliasi antara pihak-pihak ini dapat berjalan. Di beberapa negara Amerika Latin, mungkin tidak ada hubungan alamiah antara para pihak yang bertikai sebelumnya, jika konflik tersebut terjadi pada garis-garis kelas atau politik yang tajam. Untuk mendorong rekonsiliasi, maka persoalan bagaimana

¹⁶ Wawancara yang mendasar dan luas dengan Francisco Scilingo telah dipublikasikan secara luas sebagai suatu buku. Lihat Horacio Verbitsky, *The Flight: Confessions of an Argentine Dirty Warrior* (Penerbangan: Pengakuan Seorang Anggota Pasukan Gelap Argentina), New York: The New Press, 1996.

¹⁷ Komisi untuk Orang-Orang Hilang tahun 1983-1984, tidak mempunyai akses terhadap arsip-arsip militer misalnya. Para anggota keluarga terus menuntut untuk diadakannya upaya invensi/penemuan dengan akses seluas mungkin terhadap arsip-arsip dan catatan-catatan resmi.

¹⁸ Wawancara-wawancara yang dilakukan penulis di Santiago, Chili, November 1996.

membangun hubungan semacam itu perlu dijawab.

Empat: Waktu

Rekonsiliasi tidak mungkin terjadi hanya dalam semalam. Karena berbagai alasan, beberapa negara tidak mulai dengan secara serius menganalisis (*grapple*) masalah-masalah berat yang terjadi pada masa lalu sampai beberapa dasa warsa telah lewat. Di mana pun, upaya-upaya awal dari sebuah komisi kebenaran, reparasi atau pengadilan mungkin akan dimulai dengan suatu proses penyembuhan, tetapi kemudian kebutuhan kebenaran (*legacy*) tentang masa lalu mungkin terus menghantui generasi yang akan datang sehingga menuntut perhatian lebih lanjut. Beberapa proses penyembuhan mungkin akan tergantung pada faktor dan dinamika-dinamika yang tak dapat diramalkan atau dikontrol.

Jelasnya, bahwa komisi kebenaran dapat membantu proses rekonsiliasi dalam beberapa cara. Pembentukan komisi kebenaran itu sendiri dapat merupakan suatu bentuk pengakuan oleh negara, dan mungkin mendorong pengakuan oleh individu-individu pelaku. Sebuah komisi dapat membantu membuka masa lalu, dan memulai suatu proses pertanggungjawaban publik sehingga dapat didiskusikan secara lebih terbuka tanpa menyebarkan konflik baru. Komisi kebenaran dapat merekomendasikan sebuah program reparasi bagi para korban. Dan idealnya, sebuah komisi kebenaran akan membantu menyusun suatu versi tentang masa lalu yang dapat diterima, dan mengakhiri praktek-praktek penipuan atau kebohongan yang luas.

Tetapi hal yang perlu dilakukan adalah membuat perbedaan antara rekonsiliasi individual dan personal dengan rekonsiliasi politik dan nasional, suatu pembedaan yang mempunyai akibat-akibat yang penting.¹⁹ Karena dari proses komisi kebenaran akan lahir upaya mengembangkan rekonsiliasi pada tingkat nasional. Dengan berbicara secara terbuka dan secara publik tentang hal-hal tertutup masa lalu atau peristiwa-peristiwa yang sungguh-sungguh bertentangan dengan dan merumuskan fakta-fakta di belakang

¹⁹ Penghargaan untuk ini harus diberikan kepada Pdt. Danny Chetty dari Gereja Practical Ministries di Port Shepstone, Afrika Selatan, yang pertama-tama menjelaskan kepada saya perbedaan antara hal-hal ini, menjelaskan bagaimana berbedanya orang-orang di wilayahnya yang memahami rekonsiliasi di tingkat nasional yang diterima secara luas, dengan rekonsiliasi personal dan lokal, yang dilihat hampir-hampir tidak mungkin. Diwawancarai oleh penulis, di Port Shepstone, Afrika Selatan, 3 September 1996.

kasus-kasus elitis, sebuah komisi dapat dengan mudah men-*strain* hal-hal yang mungkin tidak dapat dilakukan oleh lembaga-lembaga legislatif nasional atau badan-badan politik yang lain. Suatu penjelasan dan pertanggungjawaban resmi negara terhadap fakta-fakta memungkinkan pihak-pihak yang menentang untuk berdebat dan membangun bersama tanpa terkungkung oleh konflik-konflik laten dan kesakitan-kesakitan karena kebohongan masa lalu. Apa yang dikemukakan di atas bukanlah untuk menganjurkan bahwa pengetahuan atau ingatan terhadap praktek-praktek masa lalu itu tidak boleh mempengaruhi politik yang sedang berlangsung, tetapi jika hal-hal mendasar yang berkaitan dengan peristiwa-peristiwa tersebut terus menjadi sumber pertengkaran, maka relasi politik mungkin akan mandek. Dalam suatu transisi negosiasi untuk keluar dari perang saudara, ini mungkin bisa menjadi alat yang perlu diperhatikan secara serius, karena para penentang mungkin akan cepat bergerak dari tempat-tempat pertempuran ke ruang kongres. Di samping akan memperlancar hubungan politik individual, suatu komisi kebenaran mungkin dapat melegitimasi kembali lembaga-lembaga nasional yang sudah kehilangan kepercayaan dari masyarakat, dengan menyelenggarakan lembaga-lembaga pertanggungjawaban dan membuat rencana tentang pembaruan-pembaruan yang diperlukan.

Akan tetapi, di tingkat individual, rekonsiliasi akan lebih kompleks dan lebih sulit dicapai, khususnya jika hanya dengan menggunakan sebuah komisi nasional. Tentu saja ada banyak contoh proses komisi kebenaran yang menyebabkan proses penyembuhan individual secara langsung dan pemaafan pada beberapa individu, tetapi mengetahui kebenaran secara keseluruhan atau bahkan mengetahui kebenaran tentang kasus seseorang secara khusus, tidak mesti menyebabkan terjadinya rekonsiliasi antara korban dengan pelakunya. Pemaafan, penyembuhan dan rekonsiliasi sungguh-sungguh merupakan proses personal, dan setiap kebutuhan atau reaksi perorangan mungkin akan sangat berbeda terhadap penciptaan perdamaian dan penceritaan kebenaran.

Resep Kelayakan dan Perkiraan Efektivitas Sebuah Komisi Kebenaran

Apakah Lingkungan yang Tepat Bagi Suatu Komisi Kebenaran?

Ada beberapa negara, walaupun tidak banyak, yang keluar dari perang saudara yang sangat mengerikan, tetapi tidak punya minat untuk menyelidiki peristiwa-peristiwa yang terjadi di masa lampau tersebut. Dalam hal ini, mengupayakan suatu konsensus yang luas terhadap suatu kebijakan rekonsiliasi dengan cara melupakan saja, hendaknya dapat diterima baik oleh masyarakat dalam negeri itu sendiri maupun oleh masyarakat internasional. Akan tetapi pada kebanyakan kasus, ada beberapa kelompok atau sektor masyarakat yang menghendaki pengungkapan kebenaran secara penuh, tetapi ada pula mendiamkan begitu saja atau mengizinkan pengungkapan kebenaran yang lebih sempit saja. Dalam kondisi seperti itu, pengingkaran terus-menerus tampaknya mengakibatkan konflik terus-menerus pula dan menghalangi upaya-upaya untuk memajukan proses penyembuhan masyarakat.

Di Kamboja dan Mozambique misalnya, dua negara yang mengalami peperangan yang mengerikan dan pembunuhan besar-besaran, perjanjian damai hasil negosiasi internasional, tidak memasukkan perhatian terhadap masa lalu. Memang, ada pemahaman di kedua negara tersebut bahwa menyelesaikan (*dwelling*) kejahatan-kejahatan masa lalu bukanlah merupakan opsi, terutama untuk pemerintahan yang akan datang. Di kedua negara tersebut, faktor-faktor politik sangat berperan (*loomed large*) karena orang-orang yang berkuasa di kedua sisi orang yang bertikai akan secara langsung terkena oleh proses investigasi. Tetapi ada faktor-faktor yang lebih berkuasa yang menyebabkan masyarakat luas, termasuk para korban sendiri, hanya sedikit berkeinginan untuk menggali masa lalu, termasuk memperluas peperangan dan ketakutan bahwa pembicaraan tentang masa lalu akan dapat menyebarkan kembali kekerasan; perjuangan memenuhi kebutuhan pokok di masyarakat yang sangat miskin, sehingga kebutuhan korban tidak menjadi prioritas; atau tidak adanya mekanisme struktural untuk menjamin keamanan dan dukungan bagi pencarian kebenaran; dan barangkali faktor-faktor budaya yang tidak mendorong konfrontasi atau sekurang-kurangnya dalam satu kasus, memberikan alternatif, mekanisme lokal untuk menyelesaikan kasus-kasus kejahatan masa lalu.²⁰

Lalu apakah kegunaan dan pentingnya badan pengungkapan kebenaran semacam

²⁰ Mengenai kasus Mozambique dan Kamboja ini, dan berbagai persoalan tentang mengapa masyarakat tertentu hanya menunjukkan sedikit minat terhadap upaya pengungkapan kebenaran ini, digali secara lebih mendalam dalam buku saya (yang saat tulisan ini dibuat buku tersebut masih berupa naskah-naskah yang siap terbit), *Unspeakable Truths, Confronting State Terror and Atrocity*, New York and London: Routledge, 2001.

itu jika tidak ada suatu kebaikan univesal bagi semua negara pada proses transisi mereka? Perlu diketahui, baik jumlah atau jenis pelanggaran hak asasi manusia, maupun sudah atau belumnya suatu pelanggaran didokumentasikan tidak akan menentukan kelayakan suatu proses pencarian kebenaran. Tetapi sebaliknya, dua faktor sederhana berikut perlu dipertimbangkan.

Pertama, apakah ada penolakan terhadap masa lalu atau apakah ada kebijakan atau praktek penolakan (*deniability*) terhadap pelanggaran-pelanggaran yang sudah terjadi? Sebuah praktek penghilangan bisa menjadi contoh yang sangat jelas: karena praktek penghilangan pada hakikatnya bertujuan mengaburkan fakta-fakta dan menyembunyikan kenyataan, sehingga pengingkaran resmi lebih mudah dilakukan. Tetapi praktek pengingkaran sesungguhnya sering berkembang melampaui tindakan penghilangan itu sendiri, seperti di El Salvador, di mana orang-orang Sallvador dan pemerintahan Amerika Serikat dihina (*insisted*) karena masa di mana militer merasa tidak berdosa atas pelanggaran dan pembantaian besar-besaran hak asasi manusia; atau pada peristiwa pembunuhan massal di Guatemala pada tahun-tahun awal 1980-an, di mana akses terhadap pers sangat terbatas dan kontrol militer terhadap berbagai bagian negara, menyebabkan kata pembantaian itu tersebar luas. Ini tidak sama dengan pertanyaan: “apakah kebenaran dapat diketahui?”

Karena, sebenarnya kebenaran dapat diketahui, khususnya oleh masyarakat-masyarakat korban, dan kadang-kadang didokumentasikan dengan sungguh-sungguh, tetapi tetap tidak diakui oleh penguasa. Chili memberikan suatu contoh klasik: kumpulan organisasi-organisasi hak asasi manusia yang aktif dan terorganisir dengan baik membawa kasus-kasus penghilangan tersebut ke pengadilan pada saat orang-orang tersebut ditangkap pertama kalinya, tetapi pengadilan menolak bertindak atas peristiwa tersebut, sehingga memperkuat penolakan pemerintahan Pinochet bahwa tidak ada pelanggaran hak asasi manusia.

Faktor **kedua** yang menentukan layak-tidaknya sebuah komisi hak asasi manusia ialah apakah ada keinginan untuk mengungkapkan kebenaran. Apakah ada tuntutan para korban pelanggaran hak asasi manusia untuk mengklarifikasi dan tidak mendinginkan masa lalu? Faktor ini sangat sulit di-*pin-down*, karena sering sekali sulit mengukur terma-terma konkretnya. Tetapi keinginan rakyat akan kebenaran ataupun upaya pemerintah untuk

menutup-nutupi masa lalu itu sering membuat peristiwanya sendiri terungkap. Di negara-negara di mana tidak ada keinginan luas masyarakat untuk menggali lagi realitasnya di masa lampau, timbul bahaya di mana para pelaku pelanggaran atau tindak kekerasan serta masyarakat itu sendiri menganggap bahwa peristiwa tragik di masa lampau itu bukanlah suatu kejahatan.

Di mana-mana, tuntutan akan kebenaran dan pertanggungjawaban dilakukan melalui demonstrasi-demonstrasi massa, lobi-lobi dari organisasi hak asasi manusia dan organisasi para korban, atau melalui posisi negosiasi semua kelompok bagi pembicaraan damai. Watak kekerasan di Amerika Latin tampaknya menganjurkan agar ada penutur-kisahan kebenaran (*truth story-telling*) sepenuhnya di hampir semua negara yang baru keluar dari konflik, jika bukan semuanya.

Memperhitungkan Efektivitas Komisi Kebenaran

Daftar unsur-unsur utama yang perlu bagi pendirian suatu komisi kebenaran dan rekonsiliasi yang efektif dan kuat kurang lebih sebagai berikut: dana yang cukup dan staf yang profesional dan cepat,²¹ dukungan politis yang kuat dan kebebasan untuk beroperasi, mandat yang kuat tetapi fleksibel, dan sebuah pemerintahan yang rela mengejawantahkan rekomendasi-rekomendasi dan memberikan pengakuan terhadap temuan-temuannya. Persoalannya kemudian adalah faktor-faktor apakah yang menentukan dekat-tidaknya setiap komisi yang ada dengan model terbaik seperti itu? Gagasan komisi kebenaran sendiri sebenarnya masih rapuh (*pliable*), dan sebuah komisi dapat dibentuk dalam hampir semua bentuk dan ukuran, dan bertujuan memenuhi semua agenda, tergantung pada lingkungan dan siapakah yang benar-benar berpengaruh pada perencanaan dan pelaksanaannya. Di samping itu, ada kekuatan-kekuatan lain yang berada di luar komisi yang akan membantu menentukan hasilnya. Tetapi di negara-negara yang mungkin segera mempergunakan (*embark*) proses komisi kebenaran, apakah faktor dan dinamika-dinamika yang mungkin menentukan proses yang harus diikutinya? Lima hal mungkin perlu

²¹ Karena lingkungan dan kebutuhan berbeda-beda di antara negara, maka staf yang mencakup antara lain: penasihat hukum, ahli hak asasi manusia, spesialis komputer, ahli sejarah, staf pemasuk data, petugas keamanan, harus dirancang untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan tersebut di berbagai situasi.

dipertimbangkan.

Pertama, mandat dan kekuasaan komisi kebenaran hendaknya ditentukan oleh keseimbangan antara kekuasaan dan otoritas orang-orang yang berperan dalam pendiriannya. Kepentingan-kepentingan siapa sajakah yang akan dilayani oleh proses semacam itu (dan kepentingan siapa yang akan merasa terancam), dan seberapa besar pengaruh yang dimiliki oleh orang-orang ini? Aktor-aktor yang terlibat mungkin saja pemerintah, oposisi bersenjata atau bukan bersenjata, militer, para korban dan survivor, organisasi-organisasi non-pemerintah, dan yang lainnya. Dalam persetujuan hasil negosiasi, mandat akan datang dari orang-orang yang duduk dalam meja perundingan, tetapi mereka mungkin akan sangat dipengaruhi juga oleh orang-orang yang di luar meja perundingan. Di Guatemala misalnya, pembatasan-pembatasan yang ditulis dalam persetujuan perdamaian bagi Komisi Klarifikasi Sejarah ditentang secara keras oleh organisasi-organisasi masyarakat dan lainnya yang mengawasi proses pembuatannya; dalam beberapa hal, kekuatan keberatan-keberatan ini hampir memandegkan (*derailed*) pembicaraan damai yang sedang berlangsung.²²

Kedua, begitu terbentuk, kekuatan dukungan politik untuk komisi mungkin akan menentukan keberhasilannya. Dukungan pemerintah yang jelas dapat meningkatkan jaminan keamanan, memberikan komisi tersebut profil publik yang semakin tinggi dan basis bagi pembiayaan, memberikan akses untuk menggolongkan atau menahan dokumen-dokumen pemerintah. Tingkat kepentingan politik juga akan menentukan

²² Perjanjian untuk “Commission to Clarify Past Human Rights Violations and Acts of Violence that have Caused the Guatemalan People to Suffer” (Komisi untuk Mengklarifikasi Pelanggaran-Pelanggaran Hak Asasi Manusia dan Tindakan-Tindakan Kekerasan yang Telah Menyebabkan Penderitaan Rakyat Guatemala) sebagaimana awalnya secara resmi disebut demikian, disetujui untuk mempercepat negosiasi pada musim semi tahun 1994. Perjanjian tersebut secara tegas menyatakan bahwa komisi tidak dapat “mengindividukan tanggung jawab” dan tidak akan memiliki “efek yudisial/hukum” walaupun tidak pernah jelas bagaimana persisnya pembatasan-pembatasan semacam ini ditafsirkan. (Lihat, “Agreement on the Establishment of the Commission to Clarify Past Human Rights Violations and Acts of Violence that Have Caused the Guatemalan Population to Suffer” – Persetujuan tentang pendirian komisi untuk mengklarifikasi pelanggaran-pelanggaran hak asasi manusia masa lalu dan tindakan-tindakan kekerasan yang menyebabkan penderitaan rakyat Guatemala – UN Document A/48/954/S/1994/751. Lampiran II). Komisi tersebut belum mulai bekerja sebelum July 1997, beberapa bulan setelah final perjanjian damai ditandatangani. Dari 1994 sampai 1997, sejumlah upaya pencarian kebenaran dimulai oleh organisasi-organisasi non-pemerintah Guatemala. Ini termasuk sebuah proyek melalui Kantor Hak Asasi Manusia Keuskupan Guatemala (Recopilacion de la Memoria Historia, atau REMHI), dan beberapa yang lain, yang kemudian menjangkau juga beberapa organisasi masyarakat (the Center for the Investigation of International Human Rights). Karena komisi itu dibentuk untuk bekerja, maka banyak organisasi hak asasi kemudian yang bekerja sama dengannya dalam konteks menyampaikan kasus-kasus ke komisi tersebut.

bagaimana laporan komisi ini diterima dan apakah rekomendasi-rekomendasinya dijalankan. Tetapi dukungan politik harus berjalan bersama dengan independensi operasional yang penting bagi pelaksanaan investigasi yang tidak memihak terhadap topik-topik yang sensitif.

Ketiga, masyarakat sipil yang kuat dan canggih. Masukan-masukan masyarakat sipil dapat membantu mempertajam mandat dan memberikan informasi untuk mendukung kerja investigasi komisi. Komisi-komisi yang ada sebelumnya beruntung karena arsip dan dokumen-dokumen organisasi-organisasi hak asasi manusia (seperti di Chili, Argentina dan El Salvador), atau dari berbagai organisasi non-pemerintah yang menerima pernyataan-pernyataan dari para korban yang diserahkan secara langsung ke komisi (contohnya di Afrika Selatan).

Keempat, tingkat ketakutan dan keamanan. Berbagai komisi kebenaran biasanya dibentuk di negara-negara di mana ketakutan untuk membicarakan pelanggaran hak asasi manusia masa lalu sudah sedemikian mendalam. Jika keberadaan militer, paramiliter atau geriliawan tetap kuat dan terus berlanjut, maka wajar saja bila para korban atau saksi menolak untuk datang menceritakan kisahnya ke komisi, karena kondisi seperti itu tidak memungkinkan terjaminnya keamanan dari orang-orang yang memberikan kesaksian; ada banyak contoh di masa lalu tentang ancaman-ancaman terhadap orang-orang yang memberikan kesaksian dan bekerja sama dengan komisi kebenaran, atau juga terhadap anggota-anggota komisi itu sendiri. Ketakutan para korban mungkin akan mencuat (*sparked*) karena kondisi-kondisi yang tidak diharapkan: di El Salvador, beberapa orang yang datang memberikan kesaksian merasa takut begitu memasuki rumah mantan tetangganya yang kaya (*wealthy neighborhood*) tempat kantor komisi berdiri, takut kalau-kalau para kelompok kanan melihat dan membunuh mereka.

Kelima, peranan komunitas internasional dapat sangat penting untuk memberikan dukungan politik bagi proses tersebut, misalnya dengan menundukkan orang-orang yang melawan atau mengancam komisi tersebut, atau juga menyediakan dana jika dibutuhkan. Sejumlah pemerintahan asing, khususnya Amerika Serikat, memegang banyak informasi tentang pelanggaran-pelanggaran hak asasi manusia masa lalu dan tanggung jawab individu-individu tertentu di banyak negara. Jika pemerintahan ini berkeinginan memberikan informasi tersebut kepada komisi kebenaran, dan diberikan seawal mungkin,

maka itu dapat dipakai sebagai dasar bagi kerja penyelidikan, yang mungkin saja sangat membantu meningkatkan pencarian komisi. Sayangnya keterlibatan pemerintahan Amerika Serikat dalam bidang ini sangat kecil. Di El Salvador, Amerika Serikat lambat sekali mengizinkan komisi kebenaran El Salvador untuk mengklasifikasi dokumen-dokumen dengan basis yang agak terbatas, walaupun ia akhirnya melepaskan (*proceed to fully declassify*) 12.000 dokumen yang terkait ke komisi delapan bulan setelah kerjanya berakhir; di Haiti, pemerintahan Amerika Serikat tidak memberikan sedikit pun informasi ke komisi kebenaran, walaupun ia memiliki begitu banyak dokumen tentang fakta-fakta yang sedang dipelajari, dan menolak mengembalikan banyak dokumen yang diambilnya dari kantor-kantor angkatan bersenjata Haiti dan kelompok-kelompok paramiliter utama ketika pasukan Amerika Serikat masuk ke Haiti pada tahun 1994.

Akhirnya, masyarakat internasional dapat berperan dengan mendorong pelaksanaan rekomendasi-rekomendasi komisi, termasuk perubahan-perubahan yang perlu. Karena peranan Perserikatan Bangsa-Bangsa di El Salvador pada transisi pasca-perang, dan karena perjanjian sebelumnya, bahwa seluruh rekomendasi yang dikeluarkan oleh komisi kebenaran bersifat mewajibkan, maka Perserikatan Bangsa-Bangsa memberikan perhatian yang penuh pada pelaksanaan rekomendasi-rekomendasi komisi tersebut, dan mengevaluasi kemajuan-kemajuan yang dicapai melalui rapat-rapat evaluasi yang rutin, rapat yang diadakan di antara berbagai pihak yang menandatangani perjanjian damai.

Membangun Perdamaian Transisi dan Sumber Pencarian Kebenaran:

Kediktatoran Atau Akhir Perang Saudara?

Seseorang mungkin berharap bahwa sebuah lembaga komisi kebenaran yang dihasilkan dari suatu persetujuan negosiasi politik akan lebih lemah ketimbang komisi kebenaran yang dihasilkan oleh pemerintahan sipil post-kediktatoran, yang mungkin saja dapat menentukan bentuknya secara bebas. Tetapi dalam kenyataannya, pendapat semacam ini keliru. Ada banyak contoh tentang komisi-komisi kebenaran yang sangat kuat yang dihasilkan dari suatu proses negosiasi., seperti komisi kebenaran di Afrika Selatan

misalnya.²³ Atau contoh-contoh tentang komisi kebenaran yang secara sepihak dipaksakan oleh suatu pemerintahan baru yang kemudian sangat lemah terutama karena mandatnya yang sangat terbatas, ketiadaan dana, atau tidak adanya dukungan politik atau entusiasime masyarakat untuk kerjanya, seperti yang terjadi di Haiti atau di Uganda. Mandat Komisi Kebenaran El Salvador cukup kuat; sedang komisi Guatemala memasukkan beberapa pembatasan yang dituntut oleh berbagai pihak yang terlibat dalam meja perundingan.²⁴ Kekuatan dan dampak dari suatu komisi kebenaran akan sangat ditentukan oleh sejumlah faktor. Tetapi yang harus diingat adalah apa pun yang terjadi, mandat yang merupakan hasil “negosiasi” tidak boleh membatasi keberhasilan kerjanya.

Tidak semua realitas transisi politik – setelah melalui periode-periode pemerintahan yang melanggar hak asasi manusia – dapat dikategorikan sebagai proses negosiasi perdamaian setelah perang saudara maupun proses transisi ke pemerintahan demokrasi sipil dari pemerintahan diktator militer (sejumlah transisi politik di Afrika sekarang ini, misalnya, tidak akan mudah digolongkan). Tetapi dua pola transisi semacam ini, sudah umum terjadi di Amerika Latin, dan beberapa di antaranya telah menghasilkan komisi kebenaran yang sekarang lagi berjalan. Karena itu, membuat perbandingan mungkin berguna: bagaimana proses asal-muasal transisi yang bermacam-macam itu mempengaruhi struktur, kekuatan dan dampak (pengaruh) dari suatu komisi kebenaran?

Setelah suatu proses transisi dari pemerintahan militer ke pemerintahan sipil yang demokratis, seperti di Chili dan Argentina, sebuah komisi kebenaran dibentuk melalui ketetapan presiden. Ini memungkinkan komisi kebenaran di dua negara tersebut segera terbentuk, dan tidak memerlukan lagi dukungan baik dari penguasa militer maupun legislatif. Tetapi proses pembentukan semacam ini telah menciptakan keterbatasan-keterbatasan tertentu yang melekat di dalamnya, khususnya dalam konteks siapakah pihak yang mungkin komit atau tertarik dalam kerja sama penyelidikan, atau juga

²³ Komisi kebenaran di Afrika Selatan dibentuk melalui suatu undang-undang nasional, melewati suatu proses diskusi draf dan meminta masukan dari berbagai pihak, termasuk pendapat oposisi dan organisasi-organisasi non-pemerintah, sebelum difinalkan pada pertengahan 1995.

²⁴ Mandat Komisi Kebenaran di El Salvador memberikan kepercayaan kepadanya untuk membuat keputusan-keputusannya sendiri, seperti apakah harus menyebutkan nama dari para pelaku. Pelaksanaan rekomendasi-rekomendasi komisi juga disetujui sejak awal akan menjadi suatu keharusan (*mandatory*). Sebaliknya, mandat komisi kebenaran di Guatemala menetapkan sejumlah pembatasan-pembatasan yang tegas (lihat catatan 22).

tentang kekuasaan dari komisi tersebut. Sebuah komisi yang dibentuk oleh keputusan presiden biasanya tidak mempunyai otoritas untuk memanggil dan meminta (*subpoena*) para saksi untuk memberikan keterangan atau mencari bukti-bukti, suatu otoritas yang memerlukan undang-undang dari parlemen. Yang dapat diupayakan dengan keputusan presiden semacam itu hanyalah imbauan untuk bekerja sama dan meminta dokumen-dokumen, dan mengharapkan kesukarelaan sepenuhnya dari pihak-pihak terkait. Komisi kebenaran di Argentina dan Chili hanya mendapat sedikit bantuan kerja sama dari militer. Di Chili, beberapa pensiunan petugas militer memang memberikan kesaksian secara rahasia, tetapi petugas militer aktifnya, tidak satu pun yang memberikan kesaksian ke komisi. Baik di Chili maupun di Argentina, komisi mengirim surat ke militer untuk meminta informasi tentang orang-orang hilang, biasanya menanyakan rincian tentang suatu kasus, tetapi tidak satu pun militer yang memberikannya, kecuali surat jawaban bahwa informasi semacam itu tidak ada di tangan mereka.

Sebaliknya, di El Salvador dan Guatemala; angkatan bersenjata membantu untuk membuat perjanjian damai, dan karenanya memandatkan komisi kebenaran melalui pengaruh yang mereka miliki terhadap pemerintah dan melalui meja perundingan. Misalnya, jika komisi kebenaran Guatemala menyetujui, maka angkatan bersenjata pun secara resmi mendukungnya (dan karenanya telah menolong mengatasi berbagai keterbatasan mandatnya, seperti tidak membolehkan disebutkan nama-nama para pelaku). Militer di El Salvador bekerja sama dengan komisi kebenaran (sebagian dengan cara menyerahkan daftar pelanggaran FMLN sendiri dan menghendaki agar komisi kebenaran menyelidikinya, ataupun melakukan pertemuan dengan anggota komisi kebenaran untuk memberikan jawaban terhadap beberapa pertanyaan khusus). Tetapi memang kerja sama dengan proses investigasi komisi terhadap berbagai macam pelanggaran oleh anggota-anggota mereka sendiri masih sangat kurang. Jika sumber otoritas komisi berasal dari perjanjian damai, maka ia dapat memberikan kekuasaan yang lebih besar yang tidak mungkin dimiliki oleh sebuah komisi bentukan keputusan presiden, dan yang mungkin sulit diterapkan bahkan oleh sebuah komisi yang dibentuk oleh parlemen. Komisi El Salvador diberikan kekuasaan untuk menunjukkan hal-hal yang tidak diumumkan pada setiap fasilitas negara dan untuk meminta informasi; mereka memang menggunakan kekuasaannya ini pada sekurang-kurangnya satu kesempatan untuk mewawancarai

narapidana politik.

Walaupun komisi bentukan keputusan presien di bagian Selatan (dan di mana pun, seperti di Haiti, Uganda dan Sri Lanka) dibentuk tanpa masukan atau pembatasan-pembatasan yang jelas dari angkatan bersenjata (atau dari militer atau paramiliter), tetapi semua komisi ini mempunyai keterbatasan oleh keadaanya sendiri, sekurang-kurangnya sebagai tanggapan terhadap masih adanya tekanan *de facto* yang mereka alami dalam lingkungan politik yang masih rapuh. Baik di Chili maupun di Argentina, komisi kebenarannya memilih untuk tidak menyebutkan nama, misalnya, walaupun mereka sudah memiliki bukti yang jelas tentang orang-orang yang bersalah dan bertanggung jawab (penjelasan tentang mengapa nama-nama pelaku tidak disebutkan, berbeda-beda di antara para komisioner: beberapa menjelaskan karena pertimbangan proses hukum; tetapi beberapa yang lainnya karena tekanan dan hambatan-hambatan *de facto* yang dihadapi anggota komisi yang segera terjadi setelah munculnya rezim militer).

Perbedaan lain yang serupa antara komisi-komisi yang berasal dari dua jenis transisi ini adalah dalam peranan masyarakat internasional dalam kerja komisi tersebut. Komisi kebenaran yang tumbuh dari hasil negosiasi perjanjian damai oleh aktor-aktor internasional biasanya didanai dan diawasi secara ketat oleh komunitas internasional (mungkin melalui Perserikatan Bangsa-Bangsa, misalnya, seperti di El Salvador dan Guatemala) dan mungkin juga diberikan staf-staf yang dari luar negeri. Komisi nasional mungkin akhirnya diawasi oleh staf dari luar negara atau mencari pendanaan internasional (seperti yang dibuat oleh Komisi Kebenaran dan Keadilan di Haiti, misalnya, dan yang tidak begitu persis seperti itu, oleh Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Afrika Selatan). Tetapi komisi-komisi ini tampaknya kurang atau memulai tugasnya tanpa komitmen dukungan internasional seperti komisi-komisi kebenaran lainnya yang merupakan hasil proses negosiasi internasional. Komisi di Chili dan Argentina misalnya, betul-betul merupakan lembaga nasional, yang didanai oleh keuangan nasional dan diawasi oleh orang-orang nasional. Komisi kebenaran Guatemala juga sebagiannya didanai oleh pemerintahan Guatemala dan memiliki baik staf nasional maupun non-nasional.

Banyak hal yang masih sulit terjawab dalam usaha mengejar kebenaran, keadilan dan rekonsiliasi, dan dalam memahami hubungan atau ketersaling-hubungan antara tiga proses dan tujuan ini. Persoalan-persoalan ini khususnya akan sangat menantang bila ia

berusaha dijawab di tengah-tengah situasi proses perdamaian yang rapuh, di mana prioritas utama seorang mediator adalah untuk mengakhiri peperangan atau konflik sesegera mungkin. Tetapi contoh-contoh di seluruh dunia menunjukkan bahwa jika persoalan dan sumber konflik yang lebih lama tidak diatasi, maka perdamaian yang ada akan berumur pendek. Terus-menerus mengedepankan tuntutan akan perdamaian dan keadilan, serta kebutuhan akan inisiatif-inisiatif untuk memajukan rekonsiliasi, pada akhirnya akan menjamin adanya perhatian terus-menerus terhadap subjek tuntutan itu sendiri menuju suatu pemahaman tentang bagaimana cara terbaik untuk mewujudkannya.(*)

Mencatat Fakta-Fakta dan Kebenaran Laporan Pelapor¹

Menyusul sebuah masa penindasan yang brutal, perang sipil atau kediktatoran, pemerintahan baru yang demokratis sering berjuang untuk mencapai kesepakatan tentang warisan-warisan persoalan kekerasan masa lalu yang menakutkan, termasuk ribuan korbannya yang traumatik dan para pelaku yang pantas dihukum karena kejahatan-kejahatan mereka. Di samping proses yudisial di tingkat pengadilan nasional ataupun di tingkat tribunal internasional, gagasan untuk sekadar menyelidiki dan menetapkan kebenaran tentang kejahatan-kejahatan ini, yang sering melalui sebuah komisi yang disponsori negara, juga sedang mendapat perhatian yang luar biasa.

Di antara para ahli dan pembela hak asasi manusia internasional yang mengawasi inisiatif-inisiatif pengadilan dan pengungkapan kebenaran pada masa transisi ini, beberapa poin penting kesepakatan sudah mulai muncul; poin-poin kesepakatan tersebut terus membentuk pengharapan-pengharapan bagi berjalannya proses transisi di masa depan. *Pertama-tama*, walaupun tetap harus diakui adanya kesulitan-kesulitan besar dalam upaya mencapai keadilan di lembaga peradilan – karena perlawanan politik baik dari para pelaku maupun pendukungnya, atau karena sistem pengadilan yang belum diperbarui kembali, atau karena tidak adanya sumber-sumber utama serta bukti-bukti konkret – namun semua sepakat bahwa pemberian amnesti kosong (amnesti umum) tidak dapat diterima

(badan-badan internasional menyatakan hal yang sama), sekalipun amnesti semacam itu sudah disetujui oleh lembaga-lembaga demokratis nasional. Kendatipun proses pencarian kebenaran formal tidak selalu diperlukan, akan tetapi suatu kepercayaan terhadap upaya untuk menghukum orang-orang yang bertanggung jawab terhadap kejahatan terhadap kemanusiaan merupakan kewajiban yang dinyatakan secara tegas di bawah hukum internasional. *Kedua*, munculnya “hak atas kebenaran” yang diurai dari beberapa keputusan legal internasional, sekarang ini oleh beberapa orang dianggap sebagai suatu norma hukum kebiasaan internasional. *Ketiga*, pencarian kebenaran dan keadilan bersifat saling melengkapi, dan bukan bertentangan, untuk mendekati persoalan kejahatan hak asasi manusia yang terjadi di masa lalu. Walaupun tujuan-tujuannya mungkin tumpang-tindih satu sama lain, tetapi prosedur dan akibat-akibatnya sangat berbeda, dan yang satu tidak boleh dianggap menggantikan yang lain. Dan *keempat*, kendatipun terdapat banyak contoh tentang keberhasilan (pun juga sebaliknya) dari berbagai upaya pencarian kebenaran masa lalu, namun tak ada satu pun model yang dapat dianjurkan sebagai resep untuk setiap proses transisi.

Upaya-upaya transisional semacam ini telah dilakukan dengan sejumlah tujuan tertentu. Walaupun kebenaran maupun keadilan tentu mempunyai tujuan masing-masing, namun keduanya sering dilihat sebagai mekanisme untuk mencapai tujuan yang lebih jauh dan lebih mendasar. Keduanya sama-sama bermuara pada satu tujuan utama yakni membantu masyarakat untuk mengenal kembali masa lalunya dan membangun suatu masa depan yang lebih layak. Barangkali tujuan yang paling mendasar dari pencarian kebenaran (dan juga yang paling penting tetapi sekaligus paling sulit) adalah membantu proses rekonsiliasi, baik rekonsiliasi nasional, lokal maupun individual. Dalam beberapa hal, ini mungkin tergantung pada tanda-tanda penyesalan (*contrition*) yang tulus dan murni dari para pelaku. Dan kemudian berlanjut ke tindakan pemaafan dari para korban- meskipun

¹ Tulisan ini dibuat untuk dan disajikan dalam Konferensi Internasional Tentang Pencegahan Impunitas Bagi Kejahatan Internasional dan Pelanggaran Serius Hak Asasi Manusia, International Institute of Higher Studies in Criminal Sciences Siracusa, Italia, 17-20 September, 1997. Penelitian untuk penulisan paper ini dimungkinkan karena dana riset dan penulisan dari John D. and Catherine T. MacArthur Foundation, dan dari United States Institute of Peace. Berbagai opini, temuan, dan kesimpulan ataupun rekomendasi-rekomendasi yang ditulis di sini merupakan tanggung jawab penulis dan tidak harus mencerminkan pandangan-pandangan MacArthur Foundation ataupun Institute of Peace. Priscilla Hayner dapat dihubungi di 427 Third St #4, Brooklyn, New York 11215; Ph: 718-788-6239; Fax: 718-788-0292; phayner@igc.apc.org.

kedua-duanya sering tidak terjadi pada masa setelah situasi yang menakutkan dan meneror. Juga diharapkan bahwa memberikan kesempatan kepada para korban untuk menceritakan kisah-kisah mereka, memperlakukan mereka secara bermartabat dan penuh hormat, dan mengakui kebenaran tentang penderitaan mereka pada akhirnya akan membantu proses penyembuhan mereka dari derita dan trauma akibat tindak kekerasan dan kejahatan di masa lalu. (Namun demikian, sekarang disadari bahwa diperlukan akses jangka panjang atas layanan bantuan untuk benar-benar “memperbaiki” peristiwa-peristiwa traumatik yang mereka hadapi). Dengan menggapai kembali (*recapturing*) kebenaran yang diingkari tentang masa lalu, diharapkan juga bahwa kebohongan ataupun penyangkalan para pelaku pelanggaran hak asasi manusia akan berakhir. Namun demikian, sekali lagi, contoh-contoh yang ada menunjukkan bahwa penyangkalan kadang-kadang terus dilakukan walaupun bukti-bukti kebenaran tampaknya tidak dapat ditolak. Dan akhirnya, dengan mengkonfrontasikan impunitas, dan mendesak beberapa bentuk pertanggungjawaban, dan menyampaikan sejumlah rekomendasi untuk pembaruan, diharapkan bahwa upaya mencari kebenaran akan membantu menegakkan *rule of law*. Selain itu, akan mengurangi kemungkinan pengulangan terhadap kekejaman yang sama. Ini tentu saja merupakan tujuan-tujuan yang sulit, apalagi bagi sebuah komisi kebenaran yang hanya diberikan kekuasaan yang terbatas.

Pencarian kebenaran transisional telah mendapat perhatian istimewa dalam beberapa tahun terakhir karena sejumlah negara lebih suka menggunakan pendekatan semacam itu untuk menjamin berlangsungnya proses transisi politik menuju kehidupan yang lebih demokratik dan menentang sejumlah tindak kejahatan brutal dari rezim sebelumnya. Mekanisme yang paling umum adalah dengan mendirikan “komisi kebenaran”, yaitu suatu komisi yang bersifat temporer, disponsori negara (atau diberikan sanksi oleh negara) untuk menyelidiki pola-pola dari berbagai pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi di masa lalu dan membuat laporan publik yang rinci. Setiap komisi semacam itu dirancang untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan dan kemungkinan-kemungkinan suatu lingkungan tertentu, yang barangkali disetujui sebagai bagian dari hasil perjanjian damai berdasarkan negosiasi. Atau bisa juga didirikan sebagian

bagian dari undang-undang pertama yang dibuat oleh pemerintahan baru, dan mempunyai mandat khusus yang diberikan kepadanya.

Tetapi mengingat ruang-ruang perbedaan yang ada di antara kedua proses tersebut, maka mesti ada standar minimal atau *guidepost* yang dapat digunakan oleh masyarakat internasional untuk mempertimbangkan keseriusan dan kelayakan dari suatu badan pencarian kebenaran formal semacam itu. Hanya panduan-panduan semacam itulah yang sekarang ini baru dikembangkan. Sementara itu, masih ada sejumlah besar persoalan tentang cara-cara terbaik untuk menjalankan suatu proses pencarian kebenaran yang belum terjawab. Persoalan-persoalan ini mencerminkan fakta bahwa proseslah, dan bukan hasil-akhirnya, yang sering menentukan berhasil-tidaknya suatu komisi kebenaran. Dan tidak seperti proses yudisial, proses pencarian kebenaran dapat mempunyai perbedaan yang sangat signifikan antara satu negara dengan negara yang lainnya. Kenyataan demikian itulah yang menyisakan persoalan-persoalan utama yang terus dapat didebat secara terbuka di setiap negara yang baru mempergunakannya.

Sebagai contoh, ada persoalan tentang apakah kesaksian yang dibuat oleh komisi kebenaran harus selalu bersifat publik, atau daya sebarannya diupayakan seluas mungkin; hal itu sangat tergantung pada masalah-masalah keamanan. Atau apakah komisi semacam itu selalu harus diberikan kewenangan *sub-poene* (memanggil) serta penggeledahan dan penangkapan. Juga menyangkut masalah yang ramai diperdebatkan yaitu apakah nama-nama para pelaku yang diketahui harus selalu disebutkan dalam laporan-laporan komisi kebenaran, sebagaimana beberapa orang berpendapat demikian (apalagi bila pengadilan tampaknya tidak mungkin). Atau, apakah para pelaku tidak harus disebutkan secara individual (karena masalah proses hukum). Beberapa orang menganjurkan bahwa sebuah komisi kebenaran tidak boleh seluruhnya merupakan anggota komisioner atau staf internasional, karena pentingnya memiliki rasa nasional dalam prosesnya – walaupun masalah keamanan dan kerahasiaan beberapa negara yang dalam proses transisi mungkin membutuhkannya. Akhirnya, diperlukan perhatian yang lebih banyak untuk menentukan apa mekanisme tindak lanjut terbaik yang perlu dibuat menuju rekonsiliasi dan untuk mengawasi pelaksanaan pembaruan-pembaruan yang direkomendasikan oleh komisi kebenaran tersebut.

Dalam tahun-tahun belakang ini, telah ada sejumlah inovasi penting dalam pencarian kebenaran formal yang menggoda negara-negara lainnya untuk mencoba mengikuti model tersebut – dan barangkali juga menggoda masyarakat internasional secara “tidak adil” untuk mendirikan komisi-komisi kebenaran baru yang bergantung pada standar-standar yang ditetapkan oleh model-model yang lebih kuat. Yang paling menonjol adalah komisi kebenaran dan rekonsiliasi di Afrika Selatan, yang dijadwalkan akan menyelesaikan kerja penyelidikannya selama dua tahun setengah, terhitung sejak Juli 1998. Komisi tersebut dibentuk dengan keterlibatan yang sangat luas dari berbagai kelompok masyarakat sipil dan politik di Afrika Selatan, dengan diberikan kekuasaan yang tidak dimiliki oleh satu pun komisi kebenaran sebelumnya. Secara khusus, komisi kebenaran di Afrika Selatan ini diberikan kewenangan *sub-poena*, pemeriksaan dan penggeledahan yang kuat, serta kekuasaan untuk memberikan amnesti kepada individu-individu yang sungguh-sungguh mengakui kejahatan-kejahatan yang bermotivasi politik yang mereka lakukan antara tahun 1960-1994. Kenyataan ini menyebabkan berlangsungnya ratusan acara “kesaksian publik” (*public hearing*) di sana. Dalam acara *public hearing* itu, para pelaku telah secara sungguh-sungguh mengakui rincian tindakan penyiksaan, penangkapan, pembunuhan yang mereka lakukan di masa lalu. Kesaksian seperti itu memungkinkan tercapainya gambaran yang lebih utuh dan padu tentang kebenaran dibandingkan dengan apa yang sudah pernah dicapai oleh di Argentina, Chili, El Salvador, ataupun lusinan negara-negara lainnya yang sudah pernah mendirikan komisi kebenaran selama dua dasawarsa yang lalu. Tetapi, bahkan orang-orang yang sudah sangat terlibat dan sungguh-sungguh mendukung kerja komisi kebenaran dan rekonsiliasi di Afrika Selatan, telah memperingatkan untuk tidak menjadikan contoh komisi kebenaran Afrika Selatan sebagai sebuah model universal proses pencarian kebenaran di mana pun. Mekanisme-mekanisme transisional yang dibentuk untuk setiap negara, akan sangat tergantung pada sifat transisi, serta berbagai kekuatan dan kepentingan orang-orang yang mempunyai kekuatan untuk menentukan arah negara mereka. Bahkan di Afrika Selatan, pendekatan yang berfokus pada pencarian kebenaran dan pemberian amnesti – di mana komisinya telah mempertimbangkan inisiatif-inisiatif positif dan penting semacam itu – terjadi hanya karena adanya kompromi-kompromi politik: baik prosekusi-prosekusi menyeluruh maupun amnesti kosong. Kedua-duanya mempunyai pendukung, tetapi

semua itu disepakati oleh orang-orang yang bernegosiasi dalam proses transisi demokratis itu.

Di samping kerja komisi kebenaran yang ditopang oleh pemerintahan, berbagai organisasi non-pemerintah pun telah mensponsori upaya-upaya penting untuk menggali kebenaran tentang masa lalu. Sebagai contoh, sebuah proyek yang dibentuk di Yale University telah berhasil mengumpulkan dokumentasi yang luas tentang kekerasan di Kamboja di bawah Khmer Merah dari tahun 1975 – 1979. Sementara itu, di dalam Kamboja sendiri, tidak ada minat yang kuat untuk melakukan pencarian kebenaran secara formal, dan lebih tertarik pada upaya pengadilan kejahatan internasional untuk menyelesaikan kasus-kasus kejahatan masa lalu mereka. Di Guatemala, sebuah proyek yang disponsori gereja telah melatih sejumlah wakil lokal dari seluruh negeri, untuk mengumpulkan berbagai kesaksian yang sangat berkualitas dan dalam jumlah yang luar biasa, sebelum komisi kebenaran yang disponsori Perserikatan Bangsa-Bangsa bekerja, yang dimulai tahun 1997. Proyek-proyek pelengkap lainnya di Guatemala juga telah dilakukan oleh organisasi-organisasi masyarakat.

Menentukan kebenaran tentang kejahatan-kejahatan menakutkan pada masa lalu juga semakin dipermudah belakangan ini, karena sumbangan dari ilmu pengetahuan, khususnya dalam penggunaan ilmu forensik secara lebih canggih untuk mengidentifikasi sisa-sisa tubuh manusia atau penyebab yang tepat (*pinpoint*) atas kematian. Kemajuan ini telah memperluas kemungkinan kecermatan dari suatu cerita-kebenaran walaupun akses terhadap ahli-ahli forensik semacam ini kadang-kadang terbatas dan proses pertanggungjawaban yang cermat semacam itu membutuhkan sumber daya yang intensif. Karena upaya untuk mendapat cara-cara yang lebih bagi pertanggungjawaban masa transisi terus berlanjut, maka sudah selayaknya masalah pelatihan dan pemakaian ahli-ahli ilmu pengetahuan secara tepat untuk mendukung kerja-kerja pencarian kebenaran ini perlu mendapat perhatian yang lebih besar. Sama juga halnya dengan pemanfaatan tenaga-tenaga profesional non-legal yang begitu banyak. Lebih dari semua bentuk mekanisme transisional, upaya mencari dan secara resmi mendokumentasikan kebenaran-kebenaran masa lalu harusnya lebih banyak mendapatkan masukan dari para psikolog, ahli sejarah, ahli statistik, ahli-ahli ilmu sosial serta yang lainnya. Akhirnya, mungkin dibutuhkan titik konsensus final dari berbagai ahli hak asasi manusia, untuk

mendapatkan pemahaman yang lebih baik dalam lapangan pencarian kebenaran yang masih terus berkembang ini. Karena semakin banyak negara yang akan mencoba cara ini dalam waktu-waktu yang akan datang, maka mungkin beberapa persoalan terbuka tadi harus mulai dipikirkan jawabannya kendati secara perlahan-lahan.(*)

Berbagai Komisi Kebenaran:

Suatu Tinjauan Global Pandangan Komparatif

Terhadap Persetujuan Suatu Komisi untuk Klarifikasi di Guatemala*

Komisi kebenaran telah didirikan di hampir dua puluh negara di seluruh dunia pada akhir abad ke-20. Setiap komisi ini unik dalam bentuk, gaya dan mandat-mandat khususnya, serta konteks politis dan historis di mana ia beroperasi. Tetapi kebanyakan dibentuk dengan alasan yang sama, keluar dari keinginan untuk menghadapi, merekam dan mengakui kebenaran masa lalu setelah masa kekejaman pelanggaran hak asasi manusia yang luar biasa (*hushed*).

Sebuah komisi kebenaran dapat memainkan peran penting dalam proses transisi sebuah negara untuk keluar dari masa lalu yang menakutkan. Khususnya bila komisi tersebut merupakan komisi resmi, yang oleh pemerintah diberi tugas berkaitan dengan pengakuan dan pengungkapan tentang cakupan dan keluasan peristiwa-peristiwa pelanggaran dan kejahatan masa lalu. Jika ini dilakukan dengan baik, komisi semacam itu dapat digunakan untuk memulai proses reformasi yang serius, tindakan reparasi terhadap para korban, dan pertanggungjawaban. Walaupun mungkin ada banyak catatan atau publikasi dari organisasi non-pemerintah yang meliputi masa tersebut, tetapi status resmi sebuah komisi kebenaran, baik yang disponsori maupun yang disetujui oleh pemerintah (juga oleh oposisi, jika ada), akan memberikannya bobot yang berbeda. Komisi-komisi kebenaran ini biasanya memiliki akses yang lebih besar terhadap informasi atau dokumentasi resmi, mungkin juga keamanan atau perlindungan yang lebih besar dalam

* Makalah ini pernah disajikan dalam Konferensi Internasional “Metodologi Bagi Komisi Kebenaran di Guatemala”. Disponsori oleh: The Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala Bekerja sama dengan Alianza Contra la Impunidad Guatemala City, 20 November, 1996

kerja penyelidikannya yang sensitif. Selain itu, komisi yang dibentuk oleh pemerintah itu lebih sering mendapatkan perhatian dari pers dan komunitas internasional, dan sering dapat menyebarluaskan laporan mereka secara lebih luas dibandingkan dengan yang dilakukan organisasi non-pemerintah.

Mengapa Komisi Kebenaran Diperlukan?

Sebuah komisi kebenaran dapat dipakai untuk berbagai macam atau bahkan untuk tujuan-tujuan yang saling tumpang tindih. Barangkali fungsi yang paling penting dari komisi semacam itu adalah untuk menyediakan suatu pengakuan yang bersifat resmi oleh pemerintah terhadap pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan dan menjadi tanggung jawab dari kekuatan angkatan bersenjata. Akan tetapi, pengakuan sebenarnya tentang kisah seutuhnya memerlukan dan menuntut bahwa komisi semacam itu diberikan dukungan yang sungguh-sungguh (dan kemerdekaan bekerja) oleh pemerintah. Selain itu, juga perlu diberikan sumber daya dan akses informasi yang diperlukan bagi kerja investigasinya. Jika kekuatan-kekuatan geriliawan atau oposisi terlibat dalam proses pembentukan komisi, maka proses kerja juga ditujukan untuk mengakui pelanggaran-pelanggaran yang mereka buat.

Aspek “pengakuan” kerja komisi semacam ini tidak boleh dinomorduakan (*undertaken*); komisi-komisi kebenaran yang baru dan sedang dibentuk sekarang ini harus didesak untuk mempergunakan mandatnya yang diberikan kepadanya seoptimal mungkin, sehingga bisa mendapatkan pengakuan yang tegas dan resmi tentang peristiwa-peristiwa masa lalu. Di beberapa negara, petugas-petugas pemerintah (seperti presiden Chili) telah menerima laporan komisi secara formal, mengakui kebenaran kesimpulan-kesimpulannya, dan secara publik meminta maaf kepada para korban. Bahkan di negara-negara di mana tidak ada pernyataan publik tentang dukungan petugas-petugas pemerintahan setelah laporan komisi dibuka kepada masyarakat, proses pencarian kebenaran yang diberi sanksi secara resmi dapat mewakili pengakuan pemerintah bahwa pelanggaran-pelanggaran berat hak asasi manusia telah terjadi.

Sebuah komisi kebenaran juga dapat membantu dan memfasilitasi proses penyembuhan, dengan mengizinkan para korban, keluarga-keluarga mereka dan para saksi

kekejaman pelanggaran hak asasi manusia untuk mendapatkan kesempatan berbicara tentang pengalaman mereka melalui kesaksian-kesaksian kepada komisi tersebut. Beberapa di antara mereka tidak pernah menceritakan kisah-kisah mereka sebelumnya, karena telah lama hidup dalam ketakutan yang riil (dan sering *warranted*) terhadap konsekuensi-konsekuensi untuk membuka kisah mereka. Beberapa lagi tidak pernah mempunyai akses ke organisasi-organisasi hak asasi manusia untuk memberikan laporan, atau tidak merasa nyaman untuk melakukannya. Dalam proses tersebut, ada upaya “membuka rahasia” masa lalu, membuka masalah yang telah lama tidak mungkin diperbincangkan di muka umum karena kekerasan politik yang tak kunjung reda. Negara-negara yang sudah lama mengalami pemerintahan militer atau otoritarian, serta pelanggaran-pelanggaran luas terhadap penduduk sipilnya, dan di mana beberapa dari orang yang bertanggung jawab masih berkuasa, mungkin akan terbantu dengan proses pengakuan secara publik dan resmi terhadap kebenaran masa lalu ini jika dalam pelaksanaannya dijalankan secara serius dan dilakukan dengan baik. Dalam banyak kasus, suatu perasaan kartasis atau penyembuhan diperkuat karena fakta bahwa para pelaku menceritakan kisah-kisah mereka itu kepada lembaga atau “badan negara”, yang dapat berfungsi sebagai tanda adanya perubahan-perubahan. Di Chili, Komisi Rettig menaruh bendera nasional di meja-meja di setiap ruangan di mana kesaksian-kesaksian dilakukan, dan mencatat respons emosional dari para pelaku tentang “pengambil-alihan kembali” (*reclaiming*) sebuah simbol nasional.

Komisi-komisi kebenaran juga dapat dengan jelas menulis buku-buku sejarah tentang sebuah negara. Sudah umum terjadi bahwa fakta-fakta masa lalu yang masih menjadi sengketa – termasuk terjadinya peristiwa-peristiwa utama, seperti pembunuhan massal, pola-pola sistematis peristiwa sepanjang waktu, seperti penghilangan – tetap menjadi perdebatan “sepanjang masa”. Dan cerita-cerita tersebut tidak pernahizinkan untuk ditulis dalam buku-buku sejarah, atau diajarkan di sekolah-sekolah, didiskusikan secara bebas, atau dipelajari secara sungguh-sungguh untuk mengembangkan program-program reparasi atau sanksi bagi para pelakunya. Pembunuhan massal di El Mozote, El Salvador merupakan contoh jelas tentang hal ini: sebelum sisa-sisa ratusan mayat dikuburkan dan dilaporkan oleh komisi kebenaran, tragedi pembunuhan massal tersebut dengan tegas diingkari oleh penguasa, dan ada kebisuan umum dan ketaktahuan

menyeluruh tentang pembunuhan massal ini di dalam negeri. Walaupun perwakilan militer di El Salvador terus-menerus menolak setiap bukti pembunuhan oleh tentara, tetapi sekarang sekurang-kurangnya telah ada peringatan terhadap pembunuhan di El Mazote itu sendiri. Orang-orang yang dulu menyaksikan peristiwa tersebut dapat berbicara bebas dan di luar lingkungan militer Salvador, fakta dan situasi pembunuhan ini tidak menjadi rahasia. Di Mexico ada kontroversi selama beberapa tahun terakhir ini tentang buku pelajaran sejarah di sekolah-sekolah negeri; karena sebuah buku sejarah harus berakhir sampai tahun 1964 saja untuk menghindari tulisan tentang peristiwa tahun 1968. Masih belum ada kesepakatan tentang bagaimana menuntut pertanggungjawaban pemerintah atas pembunuhan yang terjadi pada tahun 1968 tersebut.

Tentu saja, harus selalu disadari bahwa sebuah lembaga seperti “komisi kebenaran” harus memulai kerjanya tanpa suatu komitmen riil di belakangnya untuk mengusahakan pembaruan yang riil. Sebuah komisi kebenaran itu sendiri, walaupun mungkin dapat mengupayakan penyembuhan dan membuat rekaman/catatan peristiwa, tetapi tidak mempunyai kekuatan untuk melakukan pembaruan atau membuat perubahan-perubahan kebijakan. Setelah sebuah masa pelanggaran hak asasi manusia yang serius dan masa penegakan hukum (*rule of law*) yang tertatih-tatih, kita harus beranggapan bahwa sebuah negara membutuhkan lebih dari sekadar komisi kebenaran, apa pun macam dan bentuknya, untuk menyembuhkan luka-luka masa lalu dan mencegah terulangnya kembali kejadian-kejadian semacam itu. Berbagai pembaruan – apakah diarahkan pada militer, peradilan, polisi ataupun pada sektor-sektor politik lainnya – harus diperhatikan secara terpisah dari setiap komisi kebenaran. Sebab sebuah komisi kebenaran hanya dapat membantu untuk memberikan kerangka tentang perubahan-perubahan yang dibutuhkan, dan dapat berfungsi sebagai titik-titik penting di mana berbagai organisasi non-pemerintah dan masyarakat internasional dapat melakukan tekanan-tekanan bagi perubahan.

Ada beberapa contoh menarik tentang komisi yang hampir seluruhnya dibentuk untuk kepentingan masyarakat internasional – khususnya, untuk kepentingan pemerintah atau negara donor dan untuk memberikan kesan baik bagi media internasional. Contoh yang saya berikan di sini misalnya komisi penyelidikan yang dibentuk oleh Idi Amin di Uganda setelah tiga tahun pemerintahannya. Komisi tersebut memang berhasil mendokumentasikan lebih dari 300 orang hilang dan melaporkan keterlibatan langsung

angkatan bersenjata pemerintah dalam berbagai peristiwa pelanggaran hak asasi manusia. Namun tak satu pun rekomendasi dari laporan hasil penyelidikannya dilaksanakan, dan bahkan praktek pemerintahan menjadi semakin buruk. Idi Amin menginginkan sebuah komisi hak asasi manusia hanya sekedar pameran saja, dan bukan untuk melakukan perubahan.

Sebuah komisi kebenaran bukanlah sebuah obat mujarab (*panacea*). Tetapi jika dapat dijalankan dengan baik, maka komisi semacam itu dapat membantu memutuskan tali konflik masa lalu, dan memulai suatu proses pembaruan yang sungguh-sungguh.

Suatu Tinjauan yang Lebih Dalam Terhadap Perjanjian untuk Membentuk Komisi Klarifikasi di Guatemala

Kesepakatan antara pemerintahan Guatemala dan URNG, yang ditandatangani di Oslo pada bulan Juni, 1994, telah menetapkan kerangka acuan bagi komisi klarifikasi dan menentukan mandat investigasinya. Sebagaimana komisi-komisi lainnya, para anggota komisi klarifikasi harus bersandar penuh pada kekuasaan dan batasan-batasan yang dijelaskan dalam kesepakatan tersebut dan melakukan tugas-tugas mereka di sekitar perjanjian tersebut. Tetapi ada sejumlah aspek penting dalam kesepakatan tersebut yang tidak jelas, dan penafsiran terhadapnya akan menentukan dalam dan luasnya hasil kerja investigasi dan laporan komisi tersebut.

Pada mulanya ada tekanan yang kuat dari para pihak yang terlibat dalam negosiasi pada proses diskusi perjanjian tersebut. Dan kesepakatan akhir diterima dengan perasaan tidak puas oleh para pembela hak asasi manusia dengan menunjuk pada keterbatasan kekuasaan komisi klarifikasi ini, yang dibangun dalam perjanjian tersebut. Beberapa dari isu yang ditunjuk, seperti apakah dasar hukum komisi untuk melakukan investigasi dan sejauh mana komisi mempunyai wewenang untuk menetapkan siapa yang bertanggung jawab atas suatu kejadian, sebenarnya berkaitan dengan inti persoalan, apakah akan ada suatu proses penceritaan kebenaran selengkapnya?

Saya mengunjungi Guatemala pada bulan April, 1996, sebagai bagian dari penelitian buku tentang berbagai komisi kebenaran. Dalam rangka memperjelas mandat dari komisi klarifikasi Guatemala ini, saya mewawancari beberapa penandatangan

perjanjian tersebut. Mereka adalah sejumlah anggota tim negosiasi yang ikut dalam merancang, mendiskusikan dan menyepakati hasil akhir perjanjian yang ditandatangani di Oslo pada tahun 1994 itu. Dari perbincangan selama wawancara tersebut menjadi jelas bahwa sejumlah aspek penting dalam perjanjian tidak sungguh-sungguh dibahas pada meja perundingan, dan bahwa dalam beberapa kasus ada perbedaan-perbedaan gagasan tentang apa sesungguhnya yang dimaksud dengan sejumlah kalimat yang ditandatangani tersebut. (Perlu diingat bahwa saya tidak pernah mewawancarai anggota-anggota URNG yang juga ikut dalam meja perundingan). Jadi tampaknya bahwa para anggota komisi, begitu diangkat, bisa mempunyai kebebasan yang luar biasa untuk menafsirkan mandat mereka. Tentu saja, kebebasan itu digunakan dengan tetap berjalan di atas koridor berupa parameter-parameter pembatas yang dibuat di luar perjanjian tersebut. Di bawah ini, saya akan menjelaskan secara garis besar beberapa wilayah yang terbuka untuk penafsiran bebas tersebut.

Secara umum, di samping bahasa yang tidak jelas, ada juga beberapa wilayah yang memang tidak dicantumkan dalam perjanjian tersebut, sehingga memungkinkan para anggota komisi mengarahkan komisi kebenaran dan laporannya dalam beberapa cara yang menarik. Misalnya, jumlah dan jenis kasus yang tercakup, fokus penyelidikan dan struktur staf dan metodologi kerja; sedangkan sejumlah aspek lain kerja komisi tersebut akan ditentukan setelah komisi itu mulai bekerja.

Beberapa Aspek yang Membutuhkan Klarifikasi

Apa yang dapat diinvestigasi oleh Komisi Klarifikasi?

Perjanjian tersebut memberikan kekuasaan kepada komisi klarifikasi untuk: memperjelas dengan penuh keobjektifan, kesetaraan dan tanpa memihak, berbagai pelanggaran hak asasi dan tindak kekerasan yang pernah ada yang menyebabkan penduduk Guatemala menderita karena konflik bersenjata.

Sebagaimana sudah ditunjukkan oleh banyak pengkritik, bahwa paragraf ini dapat saja dipahami sebagai upaya untuk membatasi penyelidikan komisi hanya pada pelanggaran-pelanggaran “yang berkaitan dengan konflik bersenjata”, dalam pengertian

yang sungguh-sungguh terjadi selama pertempuran; atau juga dengan secara jelas mengidentifikasi para aktor yang terlibat dari kedua belah pihak yang bertikai. Penafsiran kalimat semacam ini dapat mencegah komisi untuk menginvestigasi orang-orang hilang atau korban dari berbagai pelanggaran hak asasi lainnya di mana identitas para pelakunya tidak jelas, dan pelanggaran-pelanggaran terjadi tidak dalam konteks pertempuran atau peperangan.

Saya menanyakan beberapa orang yang menandatangani perjanjian tersebut, tentang apa yang dimaksudkan oleh frase ini, dan beberapa jawaban yang diberikan mengungkapkan perbedaan pemahaman yang sangat tajam.

Hector Rosada, yang menjadi ketua tim negosiasi pemerintahan pada waktu itu, memahami bahwa mandat komisi juga mencakup setiap kekerasan dalam dunia politik, termasuk pembunuhan-pembunuhan karena alasan-alasan ideologis. Kasus Myrna Mack harus tercakup karena pembunuhan tersebut berkaitan dengan masalah ideologi. Antonia Arenales, di sisi lain, mengatakan bahwa kriteria yang harus dipakai untuk menentukan kasus-kasus apa saja yang sesuai dengan mandat komisi klarifikasi tersebut adalah: setiap hal yang secara langsung atau tidak terlibat dalam tindakan pemberontakan atau kontra-pemberontakan. Sebagai contoh, peliputan kasus Devine, tidak boleh dimasukkan, karena kasus tersebut bukan merupakan bagian dari konflik bersenjata. Kasus Myrna Mack pun tidak boleh dimasukkan, karena walaupun dia terbunuh karena alasan ideologis, namun kasus ini tidak memiliki kaitan dengan masalah konflik bersenjata. Hanya jika ia terlibat dalam konflik bersenjata, maka komisi klarifikasi harus memasukkannya dalam kerjanya, katanya.

Biasanya, komisi kebenaran khusus dibentuk untuk membuka berbagai pelanggaran hak asasi manusia secara lebih luas. Sebab penafsiran yang sempit terhadap klausul ini, seperti yang disampaikan oleh Arenales, tentu saja akan sangat membatasi konsep awal dan tujuan pembentukan badan semacam itu. Penafsiran demikian juga tampaknya akan melanggar semangat perjanjian yang dirancang untuk menyelesaikan berbagai kasus pelanggaran hak asasi manusia masa lalu. Watak kekerasan politik yang terjadi di Guatemala, sebagaimana juga terjadi di banyak negara lain, akan mencakup berbagai pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi di luar wilayah peperangan. Tujuan

komisi kebenaran adalah mengklarifikasi keseluruhan, dan bukan hanya sebagian, gambaran masa lalu dari sebuah negara.

Paragraf pertama perjanjian tersebut tampaknya akan mendukung penafsiran yang lebih luas juga. Karena paragraf ini menetapkan alasan-alasan pembentukan komisi kebenaran, ia juga mencakup fokus untuk “pengabaian hak-hak fundamental individu”, tanpa penjelasan lebih rinci.

Mengindividukan Pertanggungjawaban

Dalam perjanjian tersebut, terdapat rumusan kalimat yang paling kontroversial. Kalimat itu berbunyi sebagai berikut:

Komisi tidak boleh mencapkan pertanggungjawaban kepada setiap individu dalam kerja, rekomendasi, serta laporannya.

Jelas dari kalimat ini bahwa komisi tidak boleh menyebutkan nama dalam laporannya, tetapi juga timbul persoalan, apakah komisi dapat menguraikan secara lebih rinci siapa yang bertanggung jawab – melalui penentuan lokasi, posisi atau kedudukan – tanpa menyebutkan nama jika terdapat cukup bukti untuk mengidentifikasi siapa yang bertanggung jawab.

Dari ketiga orang penandatanganan perjanjian yang saya wawancarai, dua orang sepakat dengan cara penafsiran yang lebih luas. Rosada dan Arenales, walaupun diwawancarai secara terpisah, tampaknya memiliki pemahaman yang sama tentang masalah ini. Rosada mengatakan bahwa walaupun komisi tidak dapat mengatakan misalnya, “orang yang bertanggung jawab adalah tuan ‘x’”, tetapi dia dapat mengatakan misalnya, bahwa sesuatu peristiwa terjadi dan bahwa tiga orang dari unit ini atau itu berada di sana”. Jadi komisi hanya dibatasi untuk tidak menyebutkan nama. Dia juga menambahkan bahwa arsip-arsip komisi juga akan memasukkan nama-nama semacam itu dan bahwa mandatnya tidak menjelaskan secara rinci apa yang akan terjadi terhadap arsip-arsip tersebut. “Mandatnya tidak mengatakan ‘komisi tidak akan berurusan dengan nama-nama’. Ia hanya mengatakan bahwa itu tidak boleh diindividualisir. Tetapi

'denuncias' harus menyebutkan nama-nama. Jadi arsip-arsip memuat itu. Hanya nama-nama tersebut tidak boleh ada dalam laporan”.

Arenales, yang menyusun perjanjian tersebut, bahkan menyatakan secara lebih tegas: “Ya,” katanya, “komisi dapat mengatakan ‘pimpinan batalion ini pada waktu ‘x’ dan di tempat ‘y’ bertanggung jawab. Jika tidak, jika Anda tidak dapat mengatakannya seperti itu, maka Anda tidak memiliki apa pun,” katanya. “Tetapi, sekadar mengatakan, tidak akan mempunyai akibat yudisial.”

Menteri Pertahanan sekarang, Julio Balconi, yang sebelumnya merupakan anggota tim negosiasi dan juga menandatangani perjanjian tahun 1994 itu, memahami klausul ini secara berbeda. Dia mengatakan bahwa komisi tidak akan menyebutkan nama atau mengindikasikan orang-orang yang bertanggung jawab, dan karenanya hanya bisa menyebutkan lembaga-lembaga yang terlibat dalam berbagai pelanggaran yang terjadi.

Walaupun dengan keberhasilan yang penting serta dapat menyebutkan lebih dari 40 orang yang bertanggung jawab terhadap pelanggaran hak asasi manusia masa lalu dari Komisi Klarifikasi Guatemala ini, namun sebagian besar komisi kebenaran tidak menyebutkan nama dalam laporan mereka, yakni nama orang-orang yang secara khusus bertanggung jawab untuk pelanggaran yang diinvestigasi. Beberapa komisi telah dibatasi oleh mandatnya untuk tidak melakukan hal seperti itu, seperti di Chili. Yang lainnya telah memilih untuk tidak melakukannya, atau meneruskan saja informasi-informasi yang didapat ke pengadilan.

Pengalaman-pengalaman ini menunjukkan bahwa, kendatipun tanpa menyebut nama para pelaku dalam laporannya, namun sebuah laporan yang berwibawa dapat muncul dari investigasi-investigasi ini, seperti laporan tiga jilid yang sangat menghebohkan dari Chili, atau seperti *Nunca Más* dari Argentina, yang sudah lama menjadi buku terlaris. Bila ada banyak catatan impunitas dan jika pengadilan tidak dapat berfungsi baik, maka menyebutkan nama orang-orang yang bertanggung jawab secara publik mungkin akan memberikan semacam rasa pertanggungjawaban individual, walaupun sangat minimal. Tetapi sebuah investigasi dan laporan komisi kebenaran harus berfungsi lebih jauh dari sekadar penyebutan nama-nama tersebut. Saya ingin yakin bahwa ini sama pentingnya seperti – dan merupakan peran yang mungkin lebih tepat untuk komisi kebenaran ketimbang lembaga-lembaga lainnya – menggambarkan struktur dan metodologi

tindakan-tindakan represi tersebut, dan seberapa jauh dampaknya terhadap komunitas yang mengalaminya, seberapa banyak jumlah korbanya, serta jenis-jenis pelanggaran yang dilakukan oleh sektor dan cabang-cabang pemerintahan yang ada, struktur dan hubungan-hubungan resmi SHADOWY, dan barangkali entitas-entitas tidak resmi seperti pasukan berani mati, dan bila mungkin peran kekuatan-kekuatan internasional dalam mendukung atau menutupi berbagai pelanggaran yang sedang berlangsung. Jika hal-hal ini tidak dibuka maka ini bisa membahayakan bagi upaya mengklarifikasi berbagai pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi di masa lalu dan memberikan dasar bagi pembaruan ke masa depan. Ini sama pentingnya dengan akibat bila kita tidak menyebutkan nama para pelaku.

Periode Waktu yang Tercakup

Perjanjian tersebut menyatakan:

Investigasi-investigasi komisi hendaknya mencakup periode dari awal terjadinya konflik bersenjata sampai ada dan berlakunya perjanjian damai.

Tetapi, tampaknya belum ada kesepakatan yang jelas tentang tanggal yang menjadi “awal dari konflik bersenjata”. Selama rangkaian wawancara yang saya lakukan, tanggal pasti yang diajukan berkisar antara tahun 1954 sampai 1965, di mana hampir semua orang mengakui dan mengatakan tidak jelas karena munculnya banyak organisasi gerilia serta pertempuran besar berlangsung di antara beberapa tahun. Saya harus menegaskan bahwa beberapa orang yang menandatangani perjanjian damai tersebut juga merupakan orang yang mengakui bahwa mereka tidak tahu persis tanggal mulainya.* Hal tersebut juga tidak didiskusikan dalam meja perundingan, dan jika pun didiskusikan, tidak ada kesepakatan tentang waktu yang pasti.

* Hector Rosada dan Antonio Arenales, yang menandatangani perjanjian tersebut, menanggapi pertanyaan saya dengan sejumlah kemungkinan. Mereka mengajukan alasan-alasan logis mengapa waktu mulainya konflik bersenjata dapat terjadi antara tahun 1957, 1960, 1962-1963, atau 1964-1965. Kedua-duanya juga tidak sepakat tentang waktu yang pasti. Berbagai organisasi non-pemerintah juga mengajukan jawaban yang berbeda. ODHA's Recompilacion de la Memoria Historica project, secara resmi menentukan awal mulanya konflik bersenjata pada tahun 1960.

Walaupun banyak kasus kemudian dilaporkan ke Komisi Guatemala sejak tahun-tahun awal kerjanya, namun titik berangkat resmi yang menjadi waktu awal dari kerja komisi investigasi harus diputuskan dan diumumkan sejak awal kerja dari sebuah komisi.

Hal-Hal Lain

Saya akan menunjukkan beberapa aspek lain dari perjanjian damai yang perlu diberikan perhatian, seperti dampak dari pernyataan bahwa komisi hendaknya mengklarifikasi setiap kasus yang disampaikan kepadanya “secara penuh dan rinci”. Biasanya jarang sekali bahwa sebuah komisi kebenaran dapat benar-benar menginvestigasi semua kasus pelanggaran hak asasi manusia karena banyaknya kasus yang disampaikan kepadanya. Di Guatemala, saya rasa ini terjadi.

Seruan dalam perjanjian untuk bersikap “netral” dan “tidak memihak” merupakan hal yang penting diingat. Dalam wawancara saya, tidak sedikit pun terlihat bahwa komisi ini akan menjangkau berbagai kasus di setiap sisi konflik yang akan memperberat (*skew*) kerjanya. Akhirnya, persyaratan agar komisi harus melaporkan berbagai faktor “internal maupun eksternal” konflik, barangkali menjadi satu-satunya contoh di mana sebuah komisi seperti ini secara jelas memberikan mandat untuk menyelidiki berbagai faktor eksternal sebagai penyebab konflik.

Kekuasaan dan Dampak Komisi

Akses terhadap informasi

Kerangka acuan menyatakan bahwa komisi “akan menerima” informasi dari pihak-pihak, tetapi tidak mensyaratkan bahwa para pihak harus memberikan semua informasi yang dimintakan. Akan tetapi, kerangka acuan itu menyimpulkan bahwa:

Para pihak berjanji untuk bekerja sama dengan komisi dalam semua hal yang mungkin perlu bagi pelaksanaan mandatnya.

Sejumlah komisi telah mengalami kesulitan dalam memperoleh akses terhadap semua dokumen dan catatan di arsip resmi pemerintahan. Menteri Pertahanan Balconi, dalam sebuah wawancara mengatakan bahwa ia sepakat untuk membuka akses yang penuh kepada komisi klarifikasi terhadap arsip-arsip mereka. Akses terhadap informasi pemerintahan asing juga harus dipertimbangkan. Organisasi-organisasi non-pemerintah di Amerika Serikat telah memulai proses untuk mencoba mendapatkan status *deklasifikasi* terhadap *file-file* yang berkaitan dengan kasus-kasus hak asasi manusia di Guatemala.

Rekomendasi-rekomendasi komisi

Komisi Guatemala memiliki mandat yang luas untuk membuat rekomendasi tentang berbagai pembaruan ataupun langkah-langkah untuk memajukan rekonsiliasi. Mandat tersebut meminta komisi untuk:

Merumuskan sejumlah rekomendasi khusus untuk mendorong perdamaian dan keharmonisan nasional di Guatemala. Komisi akan merekomendasikan, khususnya, langkah-langkah untuk memelihara ingatan para korban, untuk mendorong munculnya budaya saling menghargai dan ketaatan terhadap hak asasi manusia serta memperkuat proses demokratisasi.

Sayangnya, berbagai pihak yang terkait tidak mempunyai komitmen untuk melaksanakan berbagai rekomendasi ini, dan dalam perjanjian pun tidak ada rujukan menyangkut bagaimana dan kapan semua rekomendasi yang dibuat perlu diberikan perhatian, dan siapa yang akan melakukannya.

Sejauh ini, catatan berbagai negara lain menyangkut pelaksanaan dari rekomendasi-rekomendasi komisi semacam ini memang beragam. Hanya di El Salvador dan Chili, rekomendasi-rekomendasi tersebut dilaksanakan secara serius. Di El Salvador ini disebabkan oleh adanya komitmen sebelumnya untuk melaksanakan rekomendasi-rekomendasi tersebut, dan juga karena tekanan-tekanan dari masyarakat internasional yang cukup kuat. Di Chili, dibentuk sebuah badan penindaklanjut, di mana dalam tanggung jawabnya juga dimasukkan kekuasaan untuk melakukan tinjauan terhadap pelaksanaan rekomendasi-rekomendasi komisi.(*)

Panduan Internasional Bagi Pembentukan dan Pelaksanaan Kerja Komisi Kebenaran: Sebuah Usulan Awal*

Pengantar

Setelah hampir lima belas tahun adanya perhatian internasional yang cukup dalam terhadap komisi-komisi resmi yang menyelidiki berbagai pelanggaran dan kejahatan terhadap hak asasi manusia di masa lalu – dan sekitar empat tahun sejak badan-badan semacam itu secara generik disebut dengan nama “komisi kebenaran” – maka sudah saatnyalah untuk mengambil kesempatan dan memberikan rekomendasi-rekomendasi umum bagi pelaksanaannya di masa depan.¹ Semua komisi kebenaran dibentuk dengan dasar *ad hoc*, dan biasanya dibentuk di tengah-tengah suatu proses transisi politik sebagai sarana untuk merespons warisan kekejaman pada masa lalu. Komisi-komisi ini dengan sengaja dibentuk untuk waktu kerja yang singkat, dan fungsi serta tujuannya tidak menjadi bayang-bayang bagi pengadilan hak asasi manusia ataupun lembaga *ombudsman* hak asasi manusia.

[Copyright@1997](#) pada *Law and Contemporary Problems*

* Makalah ini ditulis dengan bantuan *grant* untuk penelitian dan penulisan dari John D. and Catherine T. MacArthur Foundation, dan dari United States Institute of Peace. Pendapat, temuan dan kesimpulan ataupun rekomendasi-rekomendasi yang terungkap dalam tulisan ini merupakan tanggung jawab penulis dan tidak dengan sendirinya mencerminkan pandangan MacArthur Foundation atau dari U.S. Institute of Peace.

¹ Komisi Kebenaran pertama yang mendapat perhatian internasional yang berarti adalah Komisi Nasional Tentang Orang-Orang Hilang di Argentina, yang sudah bekerja sejak tahun 1983 sampai 1984. Lihat *Nunca Más: The Report of the Argentine National Commission on the Disappeared* tahun 1986. Tetapi istilah “komisi kebenaran” tidak digunakan untuk lembaga-lembaga penyelidik semacam ini sampai Komisi Kebenaran Perserikatan Bangsa-Bangsa mengeluarkan laporannya pada awal 1993. Lihat *From Madness to Hope: The 12-Year War in El Salvador*, Laporan Komisi Kebenaran El Salvador, yang menjadi lampiran, hlm. 189-90, U.N. Doc.S/25500 (1993). Selanjutnya disebut Perjanjian Damai El Salvador.

Menurut karakternya, komisi-komisi kebenaran tetap lunak dan dapat dibentuk hampir menurut bentuk dan ukuran apa pun, dan untuk memenuhi sejumlah agenda; itu semua tergantung pada lingkungan dan siapa yang paling berpengaruh dan memegang kendali dalam merancang dan melaksanakannya. Walaupun ada banyak alasan bagus bagi setiap komisi kebenaran yang akan dibentuk dan diperkuat sesuai keadaan, namun tentu harus ada standar-standar minimal bagi badan semacam itu, yang harus dipertimbangkan secara serius dengan upaya-upaya yang diyakini serta penghormatan terhadap orang-orang yang akan terkena dampak dari kegiatannya kelak.

Beberapa panduan internasional, atau standar minimal, dapat sangat membantu pihak-pihak yang sedang merancang pembentukan sebuah komisi kebenaran. Para perancang biasanya sering memulai tanpa pengalaman tentang komisi yang bersifat *ad hoc*, atau tanpa pengalaman dalam proses pencarian kebenaran resmi terhadap sejumlah besar pelecehan hak asasi manusia, dan mungkin saja tidak menyadari kesukaran-kesukaran tersembunyi yang akan terjadi ke depan. Tentu saja, panduan-panduan dapat juga memfasilitasi proses pengawasan internasional dan nasional yang tepat oleh pihak-pihak yang tertarik pada kebijakan-kebijakan pemerintahan baru terhadap hak asasi manusia.

Usulan *pertama* yang rinci tentang panduan semacam itu diterbitkan pada tahun 1996 oleh Sub-Komisi Perserikatan Bangsa-Bangsa Bagi Pencegahan Diskriminasi dan Perlindungan Terhadap Minoritas dalam bentuk sebuah draf “*Set of Principles for the Protection and Promotion of Human Rights Through Action to Combat Impunity*”² (Kumpulan Prinsip Perlindungan dan Pemajuan Hak Asasi Manusia Melalui Tindakan Melawan Impunitas). Kumpulan prinsip ini menggariskan tentang “hak atas kebenaran”, dan merekomendasikan sebuah standar universal bagi perlindungan dan keterjangkauan bukti-bukti dokumenter, dan menyerukan dibentuknya suatu komisi ekstra-yudisial untuk penyelidikan yang dibentuk untuk menetapkan fakta-fakta. Akan tetapi, yang tidak jelas adalah ketentuan tentang negara mana saja yang akan menjadi subjek

² *Set of Principles for the Protection and Promotion of Human Rights Through Action to Combat Impunity*, Sub-komisi PBB untuk Pencegahan Diskriminasi dan Perlindungan Minoritas, Lampiran II at 10, U.N.Doc. E/CN.4/sub.2/1996/18 (1996) selanjutnya disebut *Set Principles*. Kumpulan prinsip ini belum final. Selanjutnya akan terus diperbaiki oleh Pelapor Khusus, Mr. Louis Joinet, yang akan diserahkan ke pertemuan sub-komisi pada bulan Agustus 1997.

rekomendasi-rekomendasi ini, walupun rekomendasi-rekomendasi tersebut tampaknya akan menjangkau begitu banyak hal.

Kumpulan prinsip ini sangat luas dan juga rinci sekali, dan merupakan suatu sumbangan yang sangat penting bagi suatu bidang yang masih kabur. Prinsip-prinsip ini merekomendasikan, misalnya hal-hal berikut: tidak dapat digantinya anggota-anggota komisi penyelidikan; bahwa bukti-bukti yang dihasilkan dari komisi penyelidikan harus diselamatkan atau diamankan bagi penggunaannya kemudian oleh pengadilan; bahwa menyebutkan nama terduga pelaku mungkin tepat jika beberapa jaminan dihargai; bahwa laporan akhir komisi harus selalu diterbitkan dan disebarluaskan secara luas ke masyarakat; dan bahwa pemerintah perlu membuat undang-undang atau kebijakan-kebijakan lain untuk mengawasi kekurangan dan penjagaan arsip-arsip yang ada, dan untuk mana komisi dan pengadilan diberikan akses seluas-luasnya.³

Saya akan menempatkan sejumlah prinsip Perserikatan Bangsa-Bangsa di atas dalam tulisan ini sebagai hal *kedua*. Secara khusus saya akan mempertanyakan asumsi-asumsi yang sudah ditetapkan bahwa membentuk dan mengumumkan rincian tentang pelanggaran hak asasi manusia masa lalu akan selalu mengurangi kemungkinan munculnya konflik serupa di masa depan, dan bahwa berdasarkan rekomendasi-rekomendasi yang dihasilkan itu ada “kewajiban mengingat” (*the duty to remember*) yang tidak dapat diabaikan.⁴

Persoalan apakah suatu pencarian kebenaran secara intensif hendaknya menjadi norma yang universal tetap terbuka untuk diperdebatkan (di bawah akan saya bahas lagi). Tetapi saya ingin mengatakan bahwa ada kesepakatan tentang suatu hal yang lebih penting yaitu: bahwa jika suatu pencarian kebenaran formal dilakukan, maka itu harus dijalankan dengan sebaik-baiknya serta memenuhi beberapa prasyarat minimal tertentu. Karena itulah, panduan pembentuk dan melaksanakan komisi semacam itu sangat penting.

³ *Ibid.*, hlm. 11,13-14, prinsip 6(b), 12-18.

⁴ Di bawah judul, “Kewajiban untuk Mengingat”, kumpulan prinsip itu menyatakan sebagai berikut: “Suatu pengetahuan penduduk tentang sejarah ketertindasan mereka merupakan bagian dari warisan mereka, dan karena itu, harus dijaga melalui langkah-langkah yang tepat dalam memenuhi kewajiban negara untuk mengingat. Langkah-langkah semacam itu ditujukan untuk memelihara ingatan kolektif

Meningkatnya Jumlah Komisi Kebenaran

Komisi kebenaran telah meningkat jumlahnya secara cepat di seluruh dunia dalam beberapa tahun terakhir ini. Walaupun setiap komisi mempunyai perbedaan tertentu dengan komisi lainnya, tetapi semua komisi tersebut tumbuh dari dinamika transisi yang hampir sama dan dengan tujuan yang hampir sama juga dalam pikiran, yaitu untuk menghadapi, mencatat dan mengklarifikasi kebenaran pelanggaran hak asasi manusia secara luas pada masa lalu, dengan harapan dapat membantu proses rekonsiliasi, penyembuhan dan pembaruan. Sebuah komisi kebenaran harus dibedakan dari sebuah komisi hak asasi manusia yang didirikan oleh pemerintah yang ditujukan untuk mengawasi berbagai pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi pada waktu sekarang; atau juga proyek-proyek pendokumentasian pelanggaran masa lalu yang dilakukan oleh berbagai organisasi non-pemerintah. Komisi kebenaran adalah sebuah lembaga yang secara resmi dijamin oleh pemerintah (atau oleh kelompok oposisi bersenjata, jika ada) yang memfokuskan diri pada pendokumentasian dan penyelidikan pola-pola pelanggaran hak asasi manusia di masa lalu, dan menetapkan rekomendasi-rekomendasi tentang bagaimana mencegah terulangnya kembali praktek-praktek semacam itu di masa depan.

Sebuah komisi kebenaran dapat memainkan peran penting dalam proses transisi sebuah negara untuk keluar dari masa lalu yang menakutkan, tepatnya karena komisi semacam itu merupakan badan resmi, dan menjadi sebuah proses yang dijamin sendiri oleh pemerintah untuk membuka dan mengakui beratnya berbagai peristiwa pelanggaran hak asasi manusia di masa lalu. Jika dibentuk dengan baik dan dijalankan dengan benar, komisi semacam itu dapat dipergunakan untuk melakukan pembaruan-pembaruan, reparasi terhadap korban dan berbagai bentuk pertanggungjawaban lainnya secara serius. Statusnya yang resmi membuatnya akan memiliki akses yang lebih besar terhadap informasi-informasi dan dokumentasi pemerintah, jaminan keamanan dan perlindungan yang lebih besar dalam melakukan penyelidikan. Selain itu, akan mendapatkan perhatian yang lebih besar dari pers dan masyarakat internasional serta pendistribusian laporan secara lebih luas.

mereka sehingga tidak diabaikan begitu saja, khususnya untuk menjaganya terhadap pengembangan argumen-argumen yang sekadar revisionis serta yang bersifat menyalahkan". *Ibid.*, hlm. 10, prinsip 2.

Tentu saja harus diingat bahwa adanya badan pencari kebenaran semacam itu bisa saja dibentuk tetapi tanpa komitmen yang jelas untuk melakukan pembaruan. Kendatipun ia dapat membantu proses penyembuhan dan membuat catatan-catatan sejarah, namun komisinya sendiri tidak mempunyai kekuatan untuk melakukan pembaruan atau membuat perubahan-perubahan kebijakan. Ini tergantung pada kemauan politik dan kepentingan pemerintah sehingga rekomendasi-rekomendasinya dapat dijalankan.

Kita akan mengharapkan perbedaan-perbedaan antara komisi, karena setiap negara harus membentuk sebuah prosesnya sendiri sesuai konteks sejarah, budaya dan politik mereka masing-masing. Tidak seperti pengadilan yang umumnya didirikan sebagai lembaga permanen – dan biasanya memiliki standar-standar norma internasional yang dapat dipakai untuk melihat strukturnya yang tepat, unsur-unsurnya, kekuasaan, standar-standar minimal yang mengatur pembuatan berita acara, penyelidikan dan penyidikannya – komisi kebenaran memiliki banyak aspek yang harus diubah sesuai dengan kondisi masing-masing negara. Tetapi memang ada tingkatan kekuasaan serta mandat yang diterima. Beberapa komisi diberi kewenangan *sub-poena* atau bahkan yang lebih kuat lagi yaitu kewenangan untuk mencari dan menyita, dan melakukan dengar kesaksian publik di depan kamera televisi. Komisi yang lain, yang berkewenangan melakukan penyelidikan, wawancara dengan para korban dan para saksi di belakang pintu, mungkin tidak memiliki kekuasaan untuk memaksa para saksi untuk bersaksi, dan memberikan informasi kepada masyarakat, kecuali hanya melalui laporan akhir. Demikian juga dengan mandat komisi akan berbeda sesuai dengan jenis pelanggaran yang akan diselidiki. Barangkali juga termasuk tindakan-tindakan oleh kelompok oposisi bersenjata serta angkatan bersenjata pemerintah misalnya, atau barangkali hanya terbatas pada praktek-praktek tertentu, seperti penghilangan. Variasi semacam itu merupakan suatu cerminan wajar tentang perbedaan berbagai kebutuhan, sejarah, budaya politik dan politik negara yang sedang dalam proses transisi tersebut.

Keberatan: Hidup Kembalinya Horor Masa Lalu

Apakah suatu keharusan bahwa penyelidikan terhadap kebenaran harus dipaksakan, apa pun risikonya dan berapa pun biayanya? Apakah ada syarat-syarat tertentu sehingga

komisi kebenaran tidak dapat dipaksakan? Walaupun tidak banyak, tetapi ada beberapa negara yang baru keluar dari perang saudara yang mengerikan atau dari masa-masa kekejaman yang luar biasa sehingga tidak berminat untuk menyelidiki secara mendalam berbagai peristiwa kekerasan. Bila masyarakat luas sepakat tentang hal itu, maka kebijakan untuk mengadakan rekonsiliasi secara diam-diam, dengan melupakan begitu saja kegetiran masa-lalunya, harus diterima dan dapat diterima oleh masyarakat internasional. Beberapa pengamat mungkin akan mempersoalkan kebijakan rekonsiliasi yang didasarkan pada kebijakan “melupakan” masa lalu, namun sebaiknya itu harus dipikirkan matang-matang sambil mencari kemungkinan terbaik melalui konsensus untuk melihat secara teliti berbagai faktor di belakang kebijakan tersebut. Penelitian saya di Mozambique, misalnya, mengungkapkan adanya kesepakatan luas bahwa menggali kembali horor perang hanya akan membahayakan upaya-upaya yang sudah dilakukan untuk membangun perdamaian dan rekonsiliasi.⁵

Tetapi posisi yang diambil oleh berbagai pejuang hak asasi manusia internasional tampaknya mengharuskan perlunya pencarian kebenaran tanpa syarat. Sebagai prinsip dasarnya, mereka menempatkan “hak atas kebenaran” yang sekarang sedang hangat diperbincangkan dan ditetapkan oleh konvensi internasional dan dipertegas kembali oleh keputusan-keputusan mutakhir di fora internasional.⁶ Draf Prinsip-Prinsip PBB yang disebutkan di atas mencerminkan posisi umum masyarakat internasional tentang hal tersebut:

“Setiap masyarakat memiliki hak yang tak dapat dipisahkan untuk mengetahui kebenaran tentang peristiwa-peristiwa masa lampau, dan tentang lingkungan serta alasan-alasan yang membawa – melalui pola-pola pelanggaran hak asasi manusia skala berat – ke para pelaku yang menyebabkan terjadinya kejahatan tersebut.

⁵ Buku saya yang akan segera diterbitkan, akan menjelaskan secara lebih rinci tentang kasus Mozambique ini. (Buku yang dimaksudkan Hayner ini telah terbit: *Unspeakable Truths, Confronting State Terror and Antrocity*, New York and London: Routledge, 2001 – penyunting).

⁶ Sebagai contoh, beberapa poin dalam “Piagam Afrika Tentang Hak Asasi Manusia dan Penduduk” menjamin adanya “hak untuk menerima informasi” dan “hak untuk mencari, menerima dan menyebarkan informasi”, sebagaimana termaktub dalam pasal 19 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia. Demikian juga dalam kasus Velasquez Rodriguez tanggal 29 Juli 1988, Pengadilan Antar-Negara Amerika menyimpulkan bahwa negara memiliki kewajiban untuk menyelidiki nasib orang-orang yang hilang dan memberikan atau membuka informasi atau temuan-temuannya ke keluarganya.

Pelaksanaan hak ini secara penuh dan efektif akan sangat mendasar perannya bagi upaya mencegah terjadinya kembali tindakan-tindakan tersebut pada masa yang akan datang”.⁷

Saya sepakat bahwa memang ada hak atas kebenaran. Tetapi haruskah hak masyarakat untuk mengetahui kebenaran ini menghasilkan kewajiban-kewajiban yang tak dapat ditolak? Pertanyaan yang lebih spesifik misalnya, jika orang-orang yang secara langsung terkena dampak atas diketahuinya peristiwa-peristiwa tersebut, atau jika para korban itu sendiri tidak tertarik untuk kembali ke pengalaman menakutkan tersebut, apakah mereka harus melakukannya? Untuk sejumlah alasan, barangkali karena sistem pendukung belum terbentuk, mekanisme semacam itu digunakan untuk menghadapi munculnya kembali trauma-trauma tersebut, atau karena mereka memiliki prioritas mendesak lainnya, atau karena mereka takut bahwa membicarakan kembali penderitaan masa lalu mereka akan menyebabkan munculnya konflik baru – kadang-kadang para korban sendiri tidak tertarik untuk membicarakan penderitaan masa lalunya secara khusus. Beberapa komunitas juga sering sudah menemukan jalannya sendiri untuk berekonsiliasi. Keinginan untuk melakukan suatu proses pencarian kebenaran resmi, dapat juga tergantung pada waktu, karena lembaga-lembaga memang harus diperkuat terlebih dahulu dan ketegangan-ketegangan mungkin menyebabkan konflik akan berhenti; berbagai negara mungkin harus menunggu bertahun-tahun atau bahkan selama beberapa dekade sebelum mereka sanggup menghadapi dan secara jujur mengingat dan mencatat beberapa peristiwa pelanggaran HAM.⁸ Terhadap asumsi di belakang argumen ini bahwa masa depan selalu akan lebih baik jika masa lalu itu dibuka kembali – dan melakukannya sesegera mungkin begitu transisi berlangsung – mungkin justru akan mendatangkan masalah atau menghasilkan rekomendasi-rekomendasi yang tidak tepat.

Akan tetapi, pada sebagian besar kasus, ada beberapa kelompok atau sektor masyarakat yang berusaha untuk sungguh-sungguh mengungkapkan kebenaran sepenuhnya, tetapi ada juga yang hanya ingin melakukannya diam-diam atau dengan hanya

⁷ *Set of Principles, supra note 2*, hlm. 10, prinsip 1 mengenai hak yang tak dapat dipisahkan terhadap kebenaran.

⁸ Ini tidak untuk mempertentangkan manfaat dilakukannya penyelidikan-penyelidikan pada masa transisi, sebagaimana sering dilakukan di berbagai negara. Tetapi dalam beberapa situasi, ini mungkin tidak dapat dilaksanakan, atau tidak dapat melayani kepentingan negara tersebut secara baik.

mengungkapkan sejumlah kecil kebenaran. Dalam konteks inilah maka sering proses tersebut akan menyebabkan konflik baru atau menghalangi proses penyembuhan masyarakat.

Bagi masyarakat internasional sendiri yang mengawasi proses transisi ini dari jauh dengan tujuan untuk memerangi impunitas dan mengukuhkan perdamaian, ini mendatangkan dilema. Belum jelas ataupun bukan hal yang mudah, untuk menentukan bagaimana sebuah komisi kebenaran harus dijalankan, dan bagaimana pemerintah didorong atau dianjurkan untuk menghadapi berbagai penderitaan korban dalam masyarakatnya.⁹ Ada kebutuhan untuk memikirkan lebih jauh bagaimana dinamika semacam itu diukur atau dinilai. Untuk sekarang, kita hanya bisa mengambil contoh Mozambique dan barangkali Kamboja, di mana kendatipun ada banyak tekanan dan cemoohan dari luar, namun kelihatannya mereka tidak begitu tertarik untuk mengkaji kembali masa lalunya. Dua-duanya menunjukkan contoh yang kompleks.

Kecuali itu ada kesulitan lain sekitar soal hak atas kebenaran ini. Yaitu jika telah terjadi kekejaman yang luar biasa, maka mengupayakan kebenaran sepenuhnya pada tingkat perorangan akan sangat tidak mungkin. Walau dengan menggunakan norma-norma internasional, berbagai negara jarang memiliki sumber daya dan kemampuan untuk menyelidiki semua kasus individual, bahkan jika bukti-bukti yang jelas dan saksi-saksi sudah ada. Begitu biasanya sering terjadi. Jadi, walaupun kebenaran-kebenaran atas kasus-kasus individual dituntut oleh para korban (dan sangat diharapkan oleh orang-orang yang memberikan kesaksian), serta diserukan oleh orang-orang yang menganjurkan

⁹ Kasus Kamboja menunjukkan suatu contoh yang sangat penting tentang bagaimana para pemain/pelaku luar negeri (*non-national*) akan mendesak negara tersebut untuk menghadapi masa lalunya. Proyek utama di Kamboja untuk mendokumentasikan kejahatan-kejahatan Khmer Merah sejak tahun 1970-an adalah proyek yang dilakukan oleh sebuah organisasi yang dibiayai oleh Amerika Serikat yang keluar dari inisiatif yang dilakukan pemerintahan Amerika Serikat (pada mulanya dibiayai melalui Cambodia Genocide Justice Act, Pub.L. No.103-236, 108 Stat.486 (1994), untuk mendanai penyelidikan terhadap kekejaman Khmer Merah). Tetapi masih belum jelas seberapa luas minat orang-orang Kamboja sendiri terhadap kerja ini. Di sisi lain, ada beberapa kasus di mana pemerintah menghadapi kesulitan dalam mendapatkan dukungan keuangan internasional untuk inisiatif pencarian kebenaran, karena komunitas internasional yakin bahwa bantuan tersebut akan lebih berguna bagi kegiatan-kegiatan pembangunan lainnya yang lebih penting. Malawi mungkin merupakan contoh yang tepat untuk kasus ini.

penggunaan norma-norma internasional,¹⁰ namun biasanya pengungkapan pola-polanya saja yang mungkin. Hal ini sering menjadi titik ketidakpuasan para korban, yang mungkin telah memberikan kesaksian dengan harapan kasus-kasus mereka sendiri akan dapat diselesaikan atau dipecahkan.

Panduan Internasional: Usulan Awal

Apakah yang dapat dianggap sebagai panduan minimal bagi pembentukan dan bekerjanya Komisi Kebenaran? Apakah syarat-syarat minimal yang kita harapkan perlu dipenuhi oleh pemerintah yang mensponsorinya sehingga memuaskan? Di samping berbagai prinsip-prinsip khusus yang ditetapkan dalam dokumen PBB, saya mengusulkan beberapa hal berikut ini:

a. Partisipasi Masyarakat Dalam Membentuk Komisi

Komisi Kebenaran sering dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden atau undang-undang, atau merupakan hasil kesepakatan dari suatu penyelesaian damai. Karena itu, sering terjadi kurangnya partisipasi masyarakat dalam pembentukan kerangka acuan; hal yang sama sering terjadi juga karena watak dari proses transisi cepat tersebut, komunikasi atau partisipasi masyarakat yang terbatas dalam kebijakan-kebijakan transisi awal, serta karena rasa pentingnya pembentukan komisi tersebut secara cepat.¹¹ Walaupun ada berbagai keterbatasan semacam ini, namun pihak-pihak yang peduli terhadap komisi ini harus

¹⁰ Kumpulan prinsip di atas menyatakan, “tanpa harus dengan suatu berita acara hukum, keluarga-keluarga korban harus memiliki hak untuk mengetahui kebenaran tentang nasib keluarga-keluarga mereka. Dalam kasus penghilangan secara paksa, atau penculikan anak-anak, hak ini tak dapat dipakai”. *Ibid.*, hlm. 10, prinsip 3. Di mana pun, Jose Zalaquett mengatakan bahwa “kebenaran tersebut harus selengkapnyanya... termasuk bagaimana nasib para korban secara individual, siapa yang memberikan perintah dan siapa yang melaksanakannya.” Lihat José Zalaquett, “Confronting Human Rights Violations Committed by Former Governments: Principles Applicable and Political Constraints”, dalam, *State Crimes: Punishment or Pardon*, Aspen Institute, 1989, hlm. 30.

¹¹ Berbeda dari berbagai komisi kebenaran yang sudah ada sekarang, Komisi Kebenaran Afrika Selatan menawarkan suatu contoh yang menarik yaitu menyangkut partisipasi masyarakat yang sangat luas dalam pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasinya, termasuk acara dengar kesaksian parlementer yang luas dalam merancang undang-undangnya serta penyerahan komentar-komentar dari berbagai organisasi dan pihak-pihak lain yang tertarik.

memberikan perhatian lebih banyak tentang bagaimana masyarakat, komunitas korban, serta organisasi-organisasi pemerintah dapat menyuarakan persoalan serta kepedulian mereka pada saat kerangka acuan kerja komisi dibentuk. Komunikasi dengan kelompok-kelompok ini harus dipelihara selama bekerjanya komisi ini untuk memungkinkan masukan dan umpan balik dari masyarakat tentang metodologi dan dampak dari kerja-kerja komisi.

b. Waktu dan Sumber Daya Bagi Persiapan dan Pendirian Komisi

Banyak komisi kebenaran yang mengalami kesulitan-kesulitan yang sama, seperti: kehilangan banyak waktu dalam mempersiapkan urusan-urusan administrasi dan logistik. Urusan-urusan itu secara signifikan memotong waktu kerja efektif komisi yang sebenarnya terbatas dan mestinya dipakai untuk melaksanakan dan menyelesaikan kerja utamanya. Urusan-urusan organisasi yang rinci seperti menyewa kantor, mempekerjakan dan menggaji staf, membeli meja dan komputer, mengadaptasi atau menggunakan program *data base* tertentu, serta juga tugas-tugas besar seperti mencari dana dan merancang program penjangkauan masyarakat, dapat dengan cepat menghabiskan waktu berbulan-bulan, sebelum komisi benar-benar memulai tugas-tugas utamanya, seperti penyelidikan, dll. Di luar mandat resmi yang barangkali mencakup waktu 6 bulan sampai 2 tahun, penundaan-penundaan semacam ini dapat menimbulkan keputusan dan cemoohan dari para pengamat, khususnya dari para korban dan pembela hak asasi manusia, yang mungkin akan kecewa dengan permulaan kerja komisi. Negara-negara yang ingin mendirikan komisi ini di kemudian hari hendaknya menghindari kekacauan semacam ini dengan memandatkan waktu pendirian komisi yang tepat, yang ditulis dalam kerangka acuannya (yang juga menetapkan kekuasaan dan strukturnya), sebelum waktu kerja komisi dimulai. Selama waktu ini, sumber daya, dukungan dan konsultasi internasional hendaknya diberikan, sesuai kebutuhan untuk membantu proses persiapan komisi.

c. Mandat Penyelidikan yang Fleksibel Tetapi Kuat

Setiap mandat komisi hendaknya tepat dalam situasi atau pada saat konflik masih terjadi, dan cukup fleksibel untuk memungkinkan adanya interpretasi oleh para anggota komisi. Tentu saja sangat tidak diharapkan bahwa mandat komisi tidak mencantumkan apa saja peristiwa-peristiwa pelanggaran hak asasi manusia yang perlu diselidiki, dan hanya menggunakan bahasa umum untuk memungkinkan komisi membentuk penyelidikannya sendiri dan melaporkan fakta-fakta serta pola-pola yang terungkap. Bahasa yang menyerukan penyelidikan terhadap “tindakan-tindakan pelanggaran hak asasi manusia yang serius yang merupakan bagian dari pola-pola pelecehan yang sistematis”,¹² telah memberikan ketidakpastian pada komisi kebenaran sebelumnya untuk memutuskan kejahatan-kejahatan apa atau pola-pola pelecehan mana yang perlu diselidiki dan dijelaskan ke publik.

d. Dukungan Politik dan Kemerdekaan Bekerja

Dukungan politik yang jelas dari pemerintah merupakan hal yang paling mendasar bagi sebuah komisi kebenaran untuk bekerja dengan otoritas yang jelas. Dukungan resmi yang tegas dari pemerintah bagi kerjanya dapat menciptakan keamanan dan reputasi yang lebih meningkat dan mempermudah akses terhadap dokumen-dokumen yang dibatasi atau dirahasiakan oleh pemerintah. Pemerintah dan kelompok oposisi bersenjata, jika ada, diharapkan dapat memberikan catatan-catatan kepada komisi yang berkaitan dengan kerja penyelidikannya, termasuk dokumen-dokumen yang dilarang. Petugas atau mantan petugas yang mengetahui tindakan-tindakan atau peristiwa pelanggaran hak asasi manusia yang sedang diselidiki diharapkan dapat memberikan keterangan dan informasi kepada komisi, baik dalam acara dengar kesaksian publik ataupun dalam pertemuan-pertemuan tertutup.

Dukungan terhadap komisi semacam itu harus berjalan seiring dengan kemerdekaan bekerja yang jelas, yang sangat penting bagi komisi untuk melaksanakan penyelidikannya terhadap topik-topik politik, topik-topik yang bahkan sensitif sekalipun. Begitu didirikan,

¹² Inilah kira-kira bahasa mandat Komisi El Salvador dan Komisi kebenaran Afrika Selatan. Lihat, Perjanjian Damai El Salvador, *supra note* 1, hlm. 190; 4(a) (i) dalam Promotion of National Unity and Reconciliation Act of 1995, South Africa (Undang-undang Pemajuan Persatuan Nasional dan Rekonsiliasi Afrika Selatan).

komisi harus bekerja bebas dari pengaruh atau kontrol langsung pemerintah, termasuk dalam mengembangkan metode kerja untuk penelitian dan penjangkauan masyarakat, dan dalam menyusun laporan serta rekomendasi-rekomendasinya.

e. Staf dan Pendanaan yang Tepat

Sejauh dimungkinkan, pendanaan penuh bagi komisi harus dilakukan dan tersedia sejak awal bekerjanya komisi. Ini khususnya penting jika komisi sepenuhnya atau sebagian besar dibiayai oleh pemerintah yang sedang diselidiki, sehingga persoalan keberlanjutan pendanaan tak dapat dipakai atau dianggap digunakan untuk alat tawar-menawar yang mempengaruhi kerja komisi. Kendatipun lingkungan dan kebutuhan berbeda-beda di setiap negara, namun staf termasuk para pengacara, peneliti atau pekerja sosial dan terapis, ahli-ahli forensik serta sejarawan, staf pengolah data serta personil keamanan bisa menggunakan standar yang kurang lebih sama.

f. Pelaksanaan dan Rekomendasi

Kendati mungkin tidak ada komitmen sebelumnya untuk melaksanakan rekomendasi-rekomendasi komisi, tetapi hendaknya kita menaruh kepercayaan kepada dan berpikiran positif terhadap itikad pemerintah; dan kelompok oposisi, jika ada, harus memberikan pertimbangan yang serius terhadap rekomendasi-rekomendasinya dan menunjukkan kepercayaan serta penghargaan terhadap temuan-temuannya.

g. Peran Komunitas Internasional

Tanggung jawab terhadap keberhasilan sebuah komisi kebenaran tidak hanya bergantung pada tangan pemerintahan yang mensponsorinya. Ada begitu banyak peran penting lainnya oleh masyarakat internasional. Tidak hanya menyangkut pendanaan dan pengawasan jika dibutuhkan, tetapi juga dalam konteks memberikan informasi. Pemerintah asing atau negara lain sering memiliki informasi dalam jumlah banyak. Mereka memiliki file-file menyangkut kasus-kasus khusus serta praktek-praktek yang sedang berlangsung di negara

yang sedang dikaji itu, khususnya ketika pemerintahan asing tersebut secara aktif membantu baik pemerintah maupun kelompok oposisi selama tahun-tahun terjadinya peristiwa dan tindakan pelanggaran berat hak asasi manusia tersebut. Pemerintahan Amerika Serikat, misalnya, dikenal karena memiliki dokumen-dokumen yang luar biasa banyaknya, yang tersebar di banyak agennya, yang bisa menjejaki aksi, peristiwa, orang-orang serta pola-pola pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi. Amerika Serikat dan pemerintahan lainnya sangat diharapkan dapat dapat bekerja sama sepenuhnya dalam mendukung upaya-upaya komisi kebenaran, khususnya jika komisi mengirimkan permohonan langsung atas informasi atau dokumen-dokumen dari filenya. Sayangnya, rekor pemerintahan Amerika Serikat dalam hal ini tidak menggembirakan.

Kesimpulan

Komisi kebenaran di masa lalu sangat bervariasi, baik dalam bentuk, struktur, mandat metode kerja, maupun dalam hasil produknya. Perbedaan-perbedaan semacam itu merupakan cerminan yang tepat tentang kebutuhan, hambatan dan budaya politik setiap negara. Dan perbedaan-perbedaan serupa tampaknya juga akan terjadi pada komisi-komisi yang akan datang yang belum terbentuk. Tetapi adanya perbedaan-perbedaan ini diharapkan tidak mengurangi pentingnya standar-standar minimal yang sudah ada, seperti bahwa setiap proses pencarian fakta harus dilakukan atas dasar kepercayaan yang baik, dan menghasilkan suatu penyelidikan yang jujur dan tak dihambat. Berbagai panduan yang saya anjurkan di sini sebenarnya dibuat sesuai dengan prinsip-prinsip yang ditetapkan dalam usulan PBB. Panduan-panduan ini kiranya dapat memberikan kekuatan yang dapat dipakai untuk menekankan perlunya upaya-upaya serius dalam menyelidiki pelanggaran hak asasi manusia di masa lalu.(*)

Pembentukan Komisi Kebenaran:

Pertanyaan Penelitian Lebih Lanjut

Dengan pengangkatan Uskup Agung Desmond Tutu sebagai Ketua Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Afrika Selatan, serta harapan bahwa komisi tersebut dapat bekerja pada awal 1996, maka kita menyaksikan suatu permulaan suatu proses membongkar masa lalu melalui upaya pencarian kebenaran secara resmi. Proses penyelidikan oleh komisi dalam dua tahun berikutnya di Afrika Selatan sungguh-sungguh diliputi dengan berbagai kontroversi, kesulitan, penderitaan dan drama – khususnya karena persidangannya dilakukan secara publik, dan kekuasaannya termasuk memberikan amnesti kepada pelaku-pelaku perorangan yang sungguh-sungguh mengakui perbuatannya selengkapnyanya. Tetapi diharapkan bahwa proses tersebut juga membawa ke proses saling memaafkan, penyembuhan para korban dan keluarganya dan tentu saja proses rekonsiliasi yang lebih luas terhadap seluruh masyarakat Afrika Selatan *post-apartheid*.

Proses penyelidikan resmi terhadap pelanggaran-pelanggaran hak asasi manusia masa lalu semacam itu, sedang dijalankan di sejumlah negara di seluruh dunia; biasanya ini berkaitan dengan upaya negara-negara tersebut bergerak melalui masa transisi menuju pemerintahan yang lebih demokratik. Proses semacam ini sering dilakukan secara temporer, oleh komisi yang disponsori oleh pemerintah untuk melihat pelanggaran-pelanggaran masa lalu – dan sekarang secara umum disebut sebagai Komisi Kebenaran.

Badan pencari kebenaran semacam itu begitu banyak menarik perhatian masyarakat karena alasan yang berbeda-beda. Presiden, para anggota parlemen, pemimpin-pemimpin oposisi, para kolumnis, aktivis-aktivis hak asasi manusia, perwakilan Perserikatan Bangsa-Bangsa, korban pelanggaran hak asasi yang masih hidup serta anggota keluarga para korban yang dibunuh atau dihilangkan, dapat menyerukan supaya ada pertanggungjawaban yang utuh dan resmi terhadap

kejadian pada masa lalu. Ada banyak keuntungan potensial melalui pelembagaan proses semacam itu. Sebuah komisi kebenaran dapat memajukan rekonsiliasi, mengusulkan pembaruan-pembaruan yang dibutuhkan, memungkinkan para korban secara katarsis melepaskan rasa sakit mereka, dan mewakili suatu pengakuan penting dan resmi terhadap kebisuan masa lalu yang sudah berlangsung lama. Juga sering diharapkan bahwa proses ini akan membantu agar horor masa lalu tersebut tidak terulang kembali.

Selama transisi politik yang sulit, sebuah komisi kebenaran dapat juga digunakan oleh pemimpin-pemimpin baru untuk menunjukkan putusnya hubungan dengan catatan-catatan pelanggaran hak asasi manusia masa lalu, sebagai sarana untuk mendapatkan atau melestarikan legitimasi politik. Tetapi sebuah proses komisi kebenaran sering lebih sulit dibandingkan dengan yang disadari pada awalnya; dan hasilnya untuk proses perdamaian, rekonsiliasi dan pembaruan tentu saja tidak dapat dijamin sepenuhnya. Sebuah komisi kebenaran pada dasarnya bekerja di bawah tekanan publik yang kuat, dengan waktu sedikit dan sumber daya yang terbatas; sering juga membongkar isu-isu yang paling sensitif dalam bidang politik – misalnya siapa membuat apa, kapan, bagaimana dan mengapa – dengan suatu tujuan yang juga sulit yaitu membuat laporan yang secara universal akan diterima karena tidak memihak, adil dan menjadi representasi sejarah yang akurat. Di dalam situasi dan kondisi yang baik sekalipun, tugas ini tidaklah mudah dijalankan.

Lebih dari selusin negara di dunia telah membentuk komisi kebenaran dalam masa beberapa tahun terakhir ini, atau sedang dalam proses untuk mendirikaninya; dan beberapa negara lain sedang mempertimbangkannya dengan aktif.¹ Di samping di Afrika Selatan, negara-negara seperti Guatemala dan Burundi sedang berupaya untuk mewujudkan proses pencarian kebenaran yang mungkin membantu bagi terciptanya masa depan yang stabil dan damai – tidak sekadar prospek sederhana yaitu bila semua orang yang bertanggung jawab terhadap pelanggaran hak asasi masa lalu mungkin tetap berdiri pongah dengan kekuasaan yang besar.

Komisi kebenaran masa lalu menawarkan pelajaran penting bagi masa depan. Telah ada sekitar 19 komisi kebenaran di 16 negara selama 21 tahun terakhir ini, termasuk yang sedang dalam proses pembentukannya. Komisi pertama yang mendapatkan perhatian internasional adalah di Argentina, pada tahun 1984, yang melaporkan pelanggaran-pelanggaran hak asasi manusia di

¹ Negara-negara yang telah menyetujui adanya komisi kebenaran pada tahun 1994 atau 1995, tetapi memulai kerjanya pada Oktober 1995, adalah Afrika Selatan, Guatemala dan Burundi; Sri Lanka dan Haiti mendirikan komisi kebenaran pada awal tahun 1995, dan Malawi meminta bantuan dana internasional bagi komisi kebenarannya.

bawah pemerintah otoriter militer, antara tahun 1976 dan 1983. Komisi Kebenaran di Chili dan El Salvador juga mendapatkan perhatian internasional yang cukup besar, dan melaporkan kerjanya masing-masing pada tahun 1991 dan 1993. Yang kurang dikenal adalah komisi kebenaran yang dibentuk oleh pemerintah di Uruguay, Bolivia, Filipina, Jerman, Chad, Zimbabwe dan Uganda (di sana telah dibentuk dua komisi). Sebuah komisi internasional non-pemerintah telah melaporkan pelanggaran-pelanggaran hak asasi manusia secara besar-besaran oleh tentara pemerintah di Rwanda pada awal tahun 1993. Dan pada tahun 1992 dan 1993, dua komisi yang berbeda didirikan oleh Kongres Nasional Afrika (ANC) untuk melihat catatan pelanggaran berat hak asasi manusia yang dilakukan oleh Kongres Nasional Afrika itu sendiri di beberapa kamp penahanan di seluruh Afrika Selatan. Ini merupakan satu-satunya sebuah kelompok oposisi yang secara resmi menyelidiki dan melaporkan secara publik tentang sisi gelap masa lalunya sendiri.

Saya telah menulis tentang komisi-komisi ini secara rinci di mana-mana dan karena itu tidak akan dirinci lagi di sini.² Dalam tulisan ini, saya akan menguraikan pengertian komisi kebenaran secara ringkas dan menjelaskan berbagai macam tujuannya, dan menawarkan ringkasan pelajaran yang didapat dari rangkaian kerja komisi di masa lalu serta berbagai kesulitan yang sering mereka hadapi. Kemudian saya akan menjelaskan sejumlah persoalan yang muncul di sekitar komisi kebenaran yang sedang membutuhkan kajian yang lebih jauh.

Apakah Komisi Kebenaran Itu?

Masing-masing komisi kebenaran mempunyai bentuk, struktur dan mandat yang khusus dan hanya beberapanya yang mengemban nama formal yaitu, “Komisi Kebenaran”. Di Guatemala,

² Lihat P.B. Hayner, “Fifteen Truth Commissions – 1974 to 1994: A Comparative Study”, *Human Rights Quarterly*, 16 (4), 1994, hlm. 597 – 655, yang mencakupi juga pandangan detail tentang komisi-komisi kebenaran sampai tahun 1994. Selain itu, ada sejumlah studi menarik lainnya tentang subjek tersebut; yang berikut ini adalah beberapa di antara berbagai pandangan terbaik: The Justice and Society Program of The Aspen Institute, *State Crimes: Punishment or Pardon*, Aspen, Co., 1989; D. Weissbrodt & P.W. Fraser, “Report of the Chilean National Commission on Truth and Reconciliation”, *Human Rights Quarterly*, 14 (4), 1992, hlm. 601 – 602 (tinjauan buku yang membandingkan sejumlah komisi masa lalu); R. Carver, “Called to Account: how African Governments Investigate Human Rights Violations”, *African Affairs*, 1990, hlm. 391 – 415; J. Méndez, “Review of *A Miracle, A Universe* by Lawrence Weschler”, *New York Law School Journal of Human Rights*, 8 (2), 1991; A. Neier, “What should be done about the guilty?”, *The New York Review of Books*, 1 Februari 1990, hlm. 32 – 34; J. Benomar, “Coming to terms with the past: how emerging democracies cope with a history of human rights violations”, Human Rights Program of the Carter Center of Emory University, 1 Juli 1992; J.M. Pasqualucci, “The whole truth and nothing but the truth: truth commission impunity and the Inter-American Human Rights System”, *Boston University International Law Journal*, 12 (2), 1992, hlm. 321 – 370; M. Popkin & N. Roht-Arriaza, “Truth as

misalnya, mereka membentuk "Komisi Penjelas", dan di Argentina disebut, "Komisi untuk Orang-Orang Hilang", dan di banyak negara badan semacam itu hanya disebut "Komisi untuk Penyelidikan". Tetapi semua lembaga ini mempunyai beberapa unsur umum yang sama dan dibentuk untuk tujuan yang hampir sama. Yang saya maksudkan dengan "komisi kebenaran" di sini, adalah suatu jenis lembaga khusus, yang berbeda dari kebanyakan upaya-upaya lembaga non-pemerintah untuk mendokumentasikan kebenaran, dan berbeda dari komisi hak asasi manusia pemerintah yang dibentuk untuk melaporkan atau mengawasi pelanggaran-pelanggaran yang terjadi pada saat sekarang.

Pengertian saya sendiri tentang komisi kebenaran mencakup empat unsur pokok. *Pertama*, sebuah komisi kebenaran harus berfokus pada masa lalu. *Kedua*, komisi ini tidak hanya memfokus pada satu kejadian, tetapi pada catatan pelanggaran selama periode waktu tertentu (sering hanya menunjukkan beberapa kasus untuk menggambarkan dan menunjukkan pola-pola atau besarnya pelanggaran hak yang telah terjadi). *Ketiga*, sebuah komisi kebenaran merupakan badan yang bersifat temporer, yang akan berakhir kerjanya dengan menyerahkan sebuah laporan. Dan *keempat*, sebuah komisi kebenaran kadang-kadang diberi sanksi formal oleh pemerintah (atau oleh kelompok oposisi bila ada). Sanksi resmi ini memungkinnya memiliki lebih banyak kekuasaan, akses terhadap informasi dan perlindungan dalam melakukan penyelidikan, dan tampaknya meningkatkan kemungkinan bahwa kesimpulan serta rekomendasi-rekomendasinya akan diberikan perhatian yang serius.

Kita penting membedakan antara komisi kebenaran dan proses peradilan kriminal. Sebuah komisi kebenaran bukanlah suatu lembaga pengadilan hukum; ia tidak akan menentukan *liability* kejahatan perorangan atau memerintahkan sanksi-sanksi kejahatan. Di sisi lain sebuah komisi kebenaran juga dapat melakukan banyak hal yang tidak dapat dikerjakan oleh pengadilan atau secara prinsipil tidak dapat dibuatnya. Fokus proses peradilan adalah pada tindakan-tindakan khusus perorangan, sedangkan komisi kebenaran berfokus pada pola-pola umum atas seluruh pelanggaran atau kejadian. Memang benar bahwa beberapa peradilan membantu memperjelas (*shed light on*) pola-pola umum pelanggaran hak, tetapi ini pada dasarnya bukan fokus atau tujuan mereka.³

Justice: investigatory commissions in Latin America", *Law and social Inquiry: The Journal of the American Bar Foundation*, 1995, hlm. 79 – 116.

³ Pengadilan Nuremberg sering dicatat sebagai yang paling banyak memberikan informasi yang ekspos secara luas tentang kejahatan Nazi. Pengadilan internasional untuk eks-Yugoslavia dan Rwanda juga memberikan

Juga, pengadilan tidak secara khusus menyelidiki faktor-faktor politik dan sosial yang telah mengakibatkan kekerasan, atau struktural internal angkatan dan aparat yang melanggar, seperti pasukan berani mati atau cabang intelijen angkatan bersenjata, yang pada dasarnya mungkin akan menjadi fokus komisi kebenaran. Pengadilan juga tidak menyerahkan rekomendasi dan anjuran-anjuran kebijakan bagi pembaruan politik maupun militer. Dan akhirnya, walaupun pencatatan pengadilan mungkin saja terbuka untuk umum, tetapi opini pengadilan pada dasarnya tidak disebarluaskan secara luas atau dibaca umum, yang merupakan unsur penting dalam fungsi “pengakuan publik” komisi kebenaran. Singkatnya, kekuatan komisi kebenaran terletak pada bidang-bidang di luar parameter sebuah lembaga pengadilan.

Mengapa Komisi Kebenaran ?

Komisi kebenaran dapat memainkan peran kritis di dalam suatu negara yang berjuang mencapai kesepakatan tentang sejarah kejahatan hak asasi manusia yang luas. Sejumlah komisi yang dibentuk sebelumnya telah mencapai kesuksesan yang cukup besar, dalam arti: penyelidikannya diterima para korban kekerasan yang masih hidup atau oleh para pembela hak asasi manusia; laporannya juga dibaca secara luas, dan ringkasan fakta-fakta dianggap adil dan lengkap. Komisi-komisi semacam ini sering dianggap mempunyai tujuan “katarsis” dalam masyarakat, karena mengisi langkah penting untuk secara formal mengakui kejahatan masa lalu yang sudah lama ditutup. Tetapi tidak semua komisi kebenaran sangat sukses. Beberapa yang lain memiliki keterbatasan signifikan dalam mempertanggungjawabkan kejahatan hak asasi masa lalu secara lengkap dan jujur –karena mandat yang terbatas, atau hambatan-hambatan politik atau akses yang terbatas terhadap informasi, atau tidak adanya sumber daya yang mendasar misalnya – sehingga hanya bisa melaporkan “kebenaran” sekadarnya. Beberapa laporan komisi kebenaran juga tetap dirahasiakan dan tidak dibuka ke publik.

Jelas bahwa komisi kebenaran dapat melayani bermacam-macam atau bahkan tujuan yang tumpang tindih. Alasan yang paling kuat dalam membentuk komisi kebenaran adalah: untuk membuat catatan yang akurat tentang masa lalu sebuah negara, membantu menulis secara jujur sejarah sebuah negara dan tindakan-tindakan pemerintah (atau oposisi) yang sering menjadi

sumbangan serupa. Pengadilan-pengadilan ini, yang dibentuk di bawah tanggung jawab PBB, merupakan kasus pengecualian yang dibentuk sebagian untuk memenuhi kebutuhan publik untuk mengetahui rekaman-rekaman peristiwa yang sebenarnya.

sumber sengketa. Menyediakan suatu penjelasan yang jujur tentang kekerasan-kekerasan yang terjadi akan mencegah hilangnya sejarah atau ditulis-kembali sebuah sejarah, dan membuka kemungkinan masyarakat untuk mempelajari sesuatu dari masa lalunya dalam rangka mencegah munculnya kembali kekerasan semacam itu di masa depan.

Tetapi “pencarian fakta” mungkin merupakan gambaran yang tidak tepat tentang kerja penyelidikan yang sering berakhir dengan mempertegas keyakinan-keyakinan yang secara luas diterima tentang apa yang terjadi dan siapa yang bertanggung jawab. Dalam banyak situasi di mana komisi kebenaran sudah bekerja dengan baik secara optimal, masyarakat yang menjadi korban sering mempunyai pemahaman yang jelas tentang pelanggaran-pelanggaran yang terjadi dan siapa yang melakukannya.

Mengingat kenyataan ini, pentingnya komisi kebenaran mungkin dapat secara lebih akurat dilukiskan sebagai upaya untuk “pengakuan” (*acknowledging*) terhadap kebenaran daripada menemukan fakta-fakta. “Pengakuan berimplikasi bahwa negara telah mengakui perbuatan-perbuatan keliru dan mengakui bahwa hal tersebut salah,” tulis Aryeh Neier⁴. Juan Mendez, Direktur Americas Watch pada waktu itu, menulis: “mengetahui bahwa sesuatu hal diberikan sanksi secara resmi, dan karenanya membuatnya menjadi ‘bagian dari *cognitive scene*’, ... merupakan sesuatu yang tidak dilihat sebagai hal yang misterius lagi ketika itu semata-mata diyakini sebagai ‘kebenaran’. Pengakuan resmi sekurang-kurangnya mulai menyembuhkan berbagai rasa sakit yang ada.”⁵ Sebuah pengakuan resmi tentang fakta-fakta tersebut dalam laporan komisi kebenaran dapat memainkan peran psikologis yang amat penting dalam mengakui kebenaran yang sudah lama ditutup-tutupi.

Komisi kebenaran biasanya dibentuk selama atau segera setelah suatu transisi politik di sebuah negara – yang mungkin berbentuk proses demokratisasi bertahap, seperti di Chili dan Afrika Selatan, atau berupa penyelesaian perang saudara melalui negosiasi, seperti di El Salvador, atau kemenangan perjuangan bersenjata oleh para pemberontak, seperti di Uganda dan Chad, atau sebuah proses demokratisasi luas setelah pemerintahan militer yang represif, seperti di Argentina dan Uruguay. Komisi kebenaran dapat memainkan peran penting dalam proses transisi, baik dengan mempertegas perubahan-perubahan nyata dalam praktek pemerintahan terhadap hak asasi manusia, menegakkan pelaksanaan hukum di negara tersebut, ataupun dengan membantu

⁴ Neier, “What should be done about the guilty?”, *op. cit.*, hlm. 34.

membenarkan atau memperkuat kekuasaan serta popularitas kepala negara baru atau kedua-duanya.

Juga harus diakui bahwa sebuah pemerintahan mungkin membentuk komisi kebenaran untuk memanipulasi persepsi masyarakat tentang *image*-nya yang muram dan redup untuk mengembangkan pandangan yang lebih baik tentang kebijakan dan praktek hak asasi manusia di negaranya. Ada banyak contoh tentang bagaimana pelanggaran hak asasi oleh aparat pemerintah tetap terus terjadi bahkan ketika komisi kebenaran melaksanakan penyelidikannya terhadap pelanggaran hak asasi manusia masa lalu. Tidak dengan sendirinya terjamin bahwa kerja komisi kebenaran akan membuat pelanggaran hak asasi manusia akan semakin berkurang di masa depan, walaupun tujuan semacam ini jelas menjadi tujuan didirikannya komisi kebenaran, yang ditulis dalam kerangka kerja pelaksanaan tugasnya atau dijelaskan dalam laporan akhir.

Komisi kebenaran mungkin dapat mengurangi kemungkinan munculnya pelanggaran yang sama dengan semata-mata mengumumkan catatan pelanggaran yang akurat, dengan harapan bahwa pemahaman luas akan mendorong masyarakat melawan munculnya kembali pemerintahan yang menindas. Komisi kebenaran juga dapat membantu memperbaiki praktek hak asasi manusia dengan membuat rekomendasi-rekomendasi khusus untuk pembaruan. Laporan komisi yang ada telah memasukkan rekomendasi-rekomendasi mencakup pembaruan pada militer dan polisi, penguatan lembaga-lembaga demokratik, serta langkah-langkah memajukan rekonsiliasi, upaya reparasi terhadap para korban kekerasan, ataupun pembaruan sistem peradilan. Dalam kebanyakan kasus, rekomendasi-rekomendasi ini tidak bersifat wajib, tetapi dapat menunjukkan hal-hal yang mendesak, yang dapat dipakai masyarakat sipil atau komunitas internasional untuk mendorong perubahan di kemudian hari.

Ada ketidaksepakatan tentang apakah komisi kebenaran selalu dapat membantu memajukan rekonsiliasi nasional, ataukah malah justru berpeluang menciptakan keresahan dan menyebarkan lebih banyak konflik menyangkut isu-isu masa lalu yang sudah “dikubur”. Orang-orang yang terimbas dalam setiap laporan – yang mungkin saja militer, pemimpin politis, pasukan gerilia, atau para hakim - tentu saja akan memberikan alasan-alasan keras yang melawan pembongkaran masa lalu. Tetapi pihak-pihak yang netral juga kadang-kadang berpendapat bahwa menyelidiki masa lalu dapat membahayakan masa depan, dan mempersoalkan peran laporan

⁵ Méndez, *op.cit.*; Méndez mengutip Profesor Thomas Nagel untuk artikulasi yang diberikannya terhadap distingsi ini.

“keras” ini pada lingkungan politik yang masih rapuh. Ada banyak contoh dalam sejarah tentang masa-masa pelanggaran hak asasi manusia besar-besaran, yang tidak diselidiki dan didokumentasikan kemudian; kadang-kadang ini dengan alasan untuk mewujudkan rekonsiliasi nasional. Tetapi sebuah survei tentang komisi kebenaran masa lalu menganjurkan bahwa penyelidikan komisi semacam itu sekarang tidak memperburuk situasi hak asasi manusia, bahkan ketika dilaksanakan dalam situasi tegang dan dengan laporan yang sangat tegas sekalipun.

Sejumlah pembela hak asasi manusia juga telah menunjukkan hak-hak yang sudah ada dalam hukum hak asasi manusia sekarang terhadap kebenaran. Misalnya, mereka menyebutkan diadilinya kasus Velasquez Rodriques di pengadilan Hak Asasi Manusia Antar-Amerika pada tanggal 29 Juli 1988, yang memutuskan bahwa negara mempunyai kewajiban untuk menyelidiki nasib orang-orang hilang dan memberikan informasi yang sesungguhnya kepada sanak-keluarganya.

Pelajaran dari Komisi-Komisi Sebelumnya

Orang-orang yang diberi tugas membentuk komisi kebenaran sering belajar dari panduan komisi-komisi yang sudah ada, tentang bagaimana melakukan hal itu sebaik mungkin. Apa hasil akhir yang diharapkan sehingga kerja sebuah komisi kebenaran dianggap sukses? Komisi-komisi mana saja yang gagal? Bagaimana komisi dapat menjalankan tuntutan untuk mempertanggungjawabkan secara lengkap kebenaran, padahal waktu kerjanya terbatas, tenaganya juga terbatas, dan terlalu banyak pelanggaran yang harus diselidiki? Bagaimana ia dapat melaksanakan mandat atau kerangka kerjanya – dan mempergunakan sebaik-baiknya mandat yang diberikan kepadanya, sementara tetap menerima apa pun pembatasan yang ditetapkan dalam mandatnya itu? Bagaimana ia dapat memperoleh kepercayaan dan dukungan komunitas hak asasi manusia non-pemerintah – dan bagaimana cara menggunakan informasi yang mungkin ditawarkan masyarakat secara baik – sementara tetap mengurangi kecurigaan atau kecemasan pihak militer yang mungkin merasa terancam dengan kerjanya tersebut?

Komisi kebenaran sebelumnya memberikan beberapa panduan. Yang pertama-tama, mungkin, pengamatan jeli terhadap komisi yang sudah bekerja sekarang mempertegas hal tentang pentingnya persyaratan manajer yang sangat mampu dan staf yang dipilih secara akurat. Direktur

komisi harus mampu memimpin, mengatur, mencari uang dan menghadapi tekanan politik dan publik.

Komisi-komisi yang sudah dibentuk memberikan pelajaran yang sama: Chili menceritakan kepada kita bahwa bahkan tanpa menyebutkan nama, serta adanya pembatasan-pembatasan lain dalam mandatnya, laporan komisi kebenaran dapat memberikan pengaruh yang kuat, jelas dan bergigi.⁶ Kita belajar dari komisi yang dibentuk di Rwanda bahwa salah satu pihak terpenting yang membaca laporan tersebut mungkin saja masyarakat internasional; sedangkan dari Chad dan El Salvador, kita belajar tentang pentingnya aktor-aktor luar dalam konflik harus agak diberikan perhatian – Chad memilih untuk menyelidiki dan melaporkan peranan pemerintahan asing dalam konflik, sedangkan El Salvador memberi contoh yang bagus bagaimana menggunakan file-file resmi dalam arsip pemerintahan asing sebagai bagian penyelidikan komisi kebenaran – yang merupakan suatu proses yang lama dan sulit yang harus dibangun lebih awal.

Filipina, Sri Lanka dan Rwanda memberikan ilustrasi sulitnya menjalankan komisi kebenaran ketika kekerasan dan pelanggaran tetap terjadi. Memang tidak semuanya, tetapi salah satu anggota komisi di Filipina berhenti ketika protes terjadi setelah setahun terjadinya serangan militer terhadap penduduk sipil. Komisi di Sri Lanka belum dapat bekerja di wilayah tersebut ketika peperangan sudah dimulai; dan komisi di Rwanda mengalami penyerangan atau ancaman terhadap beberapa orang yang memberikan informasi kepadanya.

Dan dari Uganda kita belajar, di mana Idi Amin mendirikan komisi pada tahun 1974 untuk menyelidiki ratusan orang hilang yang terjadi di bawah pemerintahannya – dan kemudian menolak kesimpulan-kesimpulan komisi – hanya memperburuk kondisi pelanggaran pada tahun-tahun berikutnya. Dari sini kita belajar bahwa komisi kebenaran kadang-kadang dapat dibentuk sebagai *whitewash*, (pencuci kotoran) yang seolah-olah menunjukkan kepedulian terhadap hak asasi manusia, memuaskan negara donor yang memberikan bantuan, tetapi tidak menunjukkan perubahan sama sekali.

Dan kita dapat belajar begitu banyak hal lainnya di mana pun. Tetapi tak ada peta baku untuk mendirikan komisi, ataupun jalan yang menjamin keberhasilannya. Banyak hal yang tetap menjadi persoalan menyangkut struktur dan mandat komisi tersebut dan kekuasaan yang harus

⁶ Mandat Komisi Kebenaran Chili menegaskan bahwa komisi memberikan informasi tentang tindakan individu tertentu kepada pengadilan, tetapi tidak menegaskan tanggung jawab individu dalam laporannya. Komisi juga tidak bisa mendokumentasikan kasus penyiksaan yang tidak berakhir pada kematian.

diberikan kepadanya, serta dampak yang ditimbulkan komisi yang diharapkan dalam masyarakat. Saya akan menjelaskan hal-hal tersebut dalam uraian di bawah ini.

Tantangan Dalam Mencari Kebenaran

Komisi kebenaran, karena kedudukannya, menghadapi tantangan yang sangat sulit. Biasanya hanya diberikan waktu sekitar enam bulan sampai satu tahun untuk penyelidikan. Komisi kebenaran dapat diberi beban untuk melakukan penyelidikan selama bertahun-tahun, kadang-kadang berdekade, terhadap pelanggaran hak asasi manusia di bawah pemerintah otoriter. Jangkauan penyelidikannya barangkali mencakupi puluhan ribu pembunuhan di luar hukum serta orang hilang, penggunaan kekerasan secara luas oleh militer dan aparat intelijen, perkosaan bermotif politik, pemukulan semena-mena dan banyak lagi pelanggaran hak asasi skala berat lainnya. Karena itu, tidaklah realistis jika kita mengharapkan bahwa komisi dapat mendokumentasikan seluruh kebenaran: *sebuah komisi kebenaran harus menyeleksi kasus yang paling penting dan paling representatif untuk kajian yang mendalam, dan kemudian meringkas yang lain dengan menjelaskan secara garis besar pola pelanggarannya.*

Banyak komisi kebenaran harus menyelidiki lembaga atau individu-individu yang tetap mempunyai pengaruh kuat, dan mungkin merasakan bahwa kemampuan mereka untuk bekerja dan mempunyai akses terhadap informasi sangat tergantung pada dukungan politik. Ketika komisi kebenaran Filipina dibentuk pada tahun 1986, komisi tersebut menjadi alat untuk mempertontonkan komitmen terhadap hak asasi manusia oleh presiden baru yang populer, Corazon Aquino. Tetapi komisi tersebut dibentuk tanpa keuangan dan staf, dan agenda hak asasi manusia Aquino terhalang karena dia mendapat tantangan militer yang kuat serta perang melawan para pemberontak. Komisi kemudian berhenti ketika para anggotanya mengundurkan diri sebagai protes terhadap berlanjutnya pelanggaran hak asasi manusia.

Salah satu isu yang paling penting di sekitar komisi kebenaran ini adalah apakah komisi harus menyebutkan nama dalam laporannya ketika ia menemukan individu-individu tertentu harus bertanggung jawab terhadap kejahatan hak asasi manusia. Kita misalnya perlu memberikan perhatian terhadap laporan komisi El Salvador yang menyebutkan nama para pejabat militer tingkat tinggi, para figur politik dan peradilan dan yang telah memberikan preseden menarik, dan menumbuhkan harapan bahwa komisi kebenaran yang akan datang akan melakukan hal yang sama. Memang, para pembela hak asasi manusia dan orang lain yang peduli sering merasa sia-sia

dan kecewa ketika persetujuan yang dicapai baru-baru ini tentang komisi kebenaran Guatemala yang secara tegas melarang komisi untuk menyebutkan nama.

Kemudian ada juga soal menyangkut rekomendasi-rekomendasi komisi, yang menjadi kunci komisi untuk mempengaruhi perubahan riil, tetapi dalam kenyataannya jarang sekarang terlaksana. Bahkan ketika rekomendasi-rekomendasi sebelumnya sudah disepakati akan bersifat mengikat, seperti dalam kasus El Salvador, tetapi hanya sedikit yang betul-betul dilembagakan. Barangkali Chili memberikan contoh terbaik di sini, sebagiannya karena dibentuknya lembaga penindak-lanjut yang didirikan setelah komisi menyelesaikan kerjanya.

Beberapa Pemikiran Tentang Komisi Masa Depan

Berikut ini saya mencoba memberanikan diri untuk menggali beberapa persyaratan minimal bagi suksesnya pengimplementasian sebuah komisi kebenaran. Beberapa persyaratan minimal yang saya maksudkan itu adalah: sebuah komisi kebenaran harus bekerja secara imparsial dan dengan keteguhan mental, bebas dari pengaruh kekuatan politik, dengan sumber-sumber dan akses bebas terhadap informasi demi kepentingan investigasi secara menyeluruh; komisi kebenaran seharusnya dibentuk dan bekerja segera setelah terjadi resolusi konflik, transisi pemerintahan, atau berbagai aspek situasi politik lainnya, bekerja untuk jangka waktu tertentu dan terbatas; dan, di dalam mandatnya sebaiknya perlu dimasukkan kekuasaan untuk membuat rekomendasi yang diharapkan dapat memberikan pertimbangan yang serius. Laporan komisi sebaiknya diterbitkan dengan segera dan mudah didapatkan oleh publik. Kesepakatan membentuk komisi kebenaran sebaiknya disesuaikan dengan komitmen pemerintah (dan oposisi, sejauh dipandang relevan) terhadap perkembangan signifikan dalam *policy* dan praktek hak asasi manusia. Adanya sebuah komisi kebenaran tidak dengan sendirinya mengindikasikan sebuah komitmen pada perubahan yang real.

Komisi kebenaran perlu diberikan batas waktu yang tertentu untuk menyimpulkan laporannya. Kendatipun ketentuan jangka waktu tersebut bisa diperpanjang sesuai kesepakatan, namun itu tidak berarti bahwa kerja komisi akan berakhir dengan *open-ended*. Komisi kebenaran seharusnya sudah menyadari sejak awal bahwa tidaklah mungkin baginya untuk melakukan investigasi secara menyeluruh. Artinya, sebuah komisi harus memfokuskan perhatiannya pada kasus-kasus yang esensial, yang paling penting, atau paling relevan agar bisa memotret kebenaran

global. Dalam banyak hal, komisi kebenaran tidak bisa berharap untuk mendokumentasikan atau menginvestigasi semua kasus, yang berdasarkan mandatnya termasuk kasus yang perlu diselidiki. Semestinya, tujuan dari setiap komisi kebenaran adalah untuk membangun keseluruhan gambaran dari kekerasan politik selama periode tertentu. Ini bisa mencakup investigasi secara mendalam terhadap beberapa kasus yang dapat dilihat sebagai gambaran atas para pelaku, korban atau tipe kekerasan yang terjadi, dengan statistik ringkas pada beberapa kasus lainnya.

Agar mendapatkan kesan netral, maka para komisioner sebaiknya dipilih berdasarkan keluasan perspektifnya, latar belakang atau lembaga afiliasinya. Beberapa komisi kebenaran Afrika telah dipersalahkan lantaran keanggotannya di mana beberapa anggota komisionernya secara politis masih terikat pada birokrasi pemerintahan yang ada, dan terang-terangan berpihak pada pemerintah serta sangat bias daerah. Hal ini akan mengarah pada tuduhan bahwa pekerjaan komisi berdasarkan motif politik. Artinya, komisi dibentuk untuk mendiskreditkan pemerintahan terdahulu, dan bukannya untuk meningkatkan praktek perlindungan hak asasi manusia di masa depan. Di Amerika Latin, kebanyakan komisi kebenaran tidak pernah dikritik secara serius atas keberpihakannya pada kelompok kepentingan tertentu atau pada pemerintah. Ini tentunya merupakan fakta yang impresif, mengingat kebanyakan komisi kebenaran yang ada dibentuk dalam iklim ketegangan politik yang sangat terpolarisasi. Komisi-komisi yang mendapatkan pujian secara luas adalah komisi yang dibentuk dengan keanggotaannya yang terdiri dari para *notables* – para warga masyarakat yang terhormat dan disegani. Komisi seperti itu, sebagai suatu keseluruhan, merepresentasikan kecakapan dan pandangan politik yang memadai.

Beberapa Pertanyaan untuk Penelitian Lebih Lanjut

Mengingat semakin meningkatnya interes terhadap komisi kebenaran di seluruh dunia, maka ada beberapa isu menyangkut topik tersebut yang pantas untuk dieksplorasi lebih lanjut. Sebenarnya, telah ada upaya melakukan beberapa penelitian komparatif tentang komisi kebenaran; penelitian tersebut terutama berfokus pada kebutuhan akan informasi. Selain itu, banyak tulisan yang secara spesifik mengulas kerja dan kegiatan dari satu atau dua komisi kebenaran. Di antara berbagai isu yang dibutuhkan untuk pemikiran lebih lanjut, ataupun diskusi dan perdebatan, saya sendiri menganggap perlu menekankan beberapa hal berikut:

1. Bagaimana sebuah komisi kebenaran menyebutkan nama-nama pihak yang bertanggung jawab atas pelanggaran, sementara ia harus tetap menaruh hormat pada proses pertimbangan yang benar dan layak?

Sejumlah komisi kebenaran masa lalu telah menyebutkan nama, sebagai misal komisi kebenaran di El Salvador, yang menuntut adanya pertanggungjawaban dari orang-orang tertentu untuk perbuatan tertentu, yang mencakupi baik pihak militer maupun para pimpinan gerilia.

Beberapa komisi mengusahakan agar pengakuan dilakukan secara pribadi, menjaga kerahasiaan semua informasi utama (demi melindungi saksi), meneliti kasus dan menulis laporan “di belakang pintu tertutup”. Oleh karena itu, beberapa orang berpendapat bahwa penyebutan nama pelaku berarti melanggar haknya untuk diproses secara adil, karena dengan begitu mereka tidak mendapat kesempatan untuk mengklarifikasi tuduhan para penuntut atau tidak bisa membela diri di hadapan publik atas tuduhan yang diberikan itu. Sementara di pihak lain, ada yang berpendapat sebaliknya. Pihak-pihak yang bertanggung jawab atas pelanggaran hak asasi manusia harus disebutkan dalam laporan komisi. Ini mengingatkan bahwa prosekusi atau penghukuman adalah sesuatu yang jarang terjadi selama berlangsungnya proses transisi yang sulit dan berat, di mana rezim militer sebelumnya atau pemerintahan sipil terdahulu masih tetap menancapkan kukunya dalam tubuh pemerintahan transisi.

Di Afrika Selatan, Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi dibentuk untuk mengatasi kesulitan seperti itu. Komite Amnesti, sebuah badan yang merupakan bagian dari Komisi, menerima dan menangani pengajuan dari siapa saja yang ingin mengajukan amnesti atas “berbagai tindakan, pelalaian (*omission*), atau pelanggaran, sejauh tindakan-tindakan tersebut dilakukan berdasarkan motif dan tujuan politis”.⁷ Komite akan memberikan amnesti kepada mereka yang dinilai telah mengungkapkan keseluruhan fakta secara jujur. Sedangkan mereka yang tidak mengajukan amnesti melalui Komite ini tidak akan diberikan amnesti, dan karena itu, mereka dapat saja dihukum dalam proses peradilan di lembaga pengadilan. Pendekatan Afrika Selatan dalam memberikan amnesti yang bersifat *individualised* ini ternyata mengundang perhatian yang sangat besar dari para pakar, pemerhati, dan pembela hak asasi manusia internasional. Kurang lebih dua tahun berikutnya, kita dapat menyaksikan betapa pendekatan ini ternyata merupakan model yang berdaya kerja (*workable*). Bukan tidak mungkin, model ini dapat diterapkan di negeri mana saja.

⁷ Promotion of National Unity and Reconciliation Act, Para. 18 (1), *Republic of South Africa Government Gazette*, 16579, 26 Juli 1995.

2. Apakah keterkaitan yang paling tepat antara komisi kebenaran dan lembaga pengadilan?

Keberadaan komisi kebenaran sering diyakini sebagai terpenuhinya *kebenaran* atas kebutuhan akan kebenaran dan keadilan selama periode transisi. Sayangnya, dengan atau tanpa komisi kebenaran, amnesti umum (*blanket amnesty*) bagi kejahatan politik sering diberikan selama sebuah transisi yang sulit dan berat melalui proses peradilan biasa; tentu saja hal ini menghalangi ditegakkannya keadilan. Dengan pengecualian Afrika Selatan, berbagai komisi kebenaran sekarang ini berdiri di luar wilayah perdebatan antara penghukuman dan amnesti, dan memang komisi-komisi kebenaran itu sendiri tidak memiliki kekuasaan untuk menuntut atau menghukum, atau untuk memberikan amnesti.

Bagaimanapun juga, ada kebutuhan untuk mencari pendekatan-pendekatan yang lebih kreatif bagi dimanfaatkannya komisi kebenaran demi mencapai keadilan. Dapatkah hasil-hasil temuan komisi kebenaran dijadikan sebagai dasar bagi proses peradilan dalam melakukan penuntutan formal? Hal seperti ini telah dicoba di beberapa negara, namun tidak begitu berhasil, dan malah terkesan problematis. Masih adakah model-model lain yang belum pernah dicoba? Mestinya demikian!

Di Burundi, para pemimpin politik dan diplomatik sedang berjuang dalam pergumulan antara kebutuhan melawan dan mengakui pelanggaran masa lalu dengan kebutuhan untuk secara legal menuntut orang-orang tertentu yang bertanggung jawab atas pelanggaran dan kekerasan masa lalu demi memotong rangkaian kekerasan lebih lanjut. Dalam situasi seperti itu, di mana segelintir individu tertentu terus saja melakukan tindakan destabilisasi terhadap negerinya dengan mengobarkan kebencian etnis dan kekerasan, maka komisi kebenaran itu sendiri tampak tidak memadai atau tidak banyak membantu, dan malah bisa merangsang kekerasan lebih lanjut jika ancaman penuntutan dan penghukuman tidak disertakan.

3. Mungkinkah komisi kebenaran bisa mengakses informasi dari file-file pemerintahan asing?

Informasi tentang hak asasi manusia di sebuah negara sering ditelusuri secara ketat, disusun menjadi katalog, ditampung dan diklasifikasikan (dirahasiakan) oleh pemerintah dari negara-negara lain yang memiliki keterkaitan – entah dengan alasan apa pun – dengan negara yang bersangkutan. Sebagai misal, pemerintahan Amerika Serikat memiliki rekaman yang padat dan menyeluruh tentang baik negara sahabatnya maupun negara musuhnya, termasuk file-file tentang

orang-orang yang termasuk dalam kategori pelaku pelanggaran hak asasi manusia yang paling brutal.

El Salvador adalah salah satu bukti nyata tentang hal itu. Pada awal dan pertengahan 1980-an, El Salvador menjadi pusat perhatian dalam perdebatan kebijakan luar negeri Amerika Serikat terutama ketika aksi pembunuhan dan penghilangan sedang hebatnya di negeri tersebut. Ketika komisi kebenaran El Salvador mencoba mendapatkan akses terhadap file-file yang telah diklasifikasikan itu, pemerintah Amerika Serikat dengan setengah hati memberikannya, itu pun hanya sebagian dan terbatas pada hal-hal tertentu saja. Delapan bulan setelah laporan komisi kebenaran dipublikasikan, dokumen-dokumen milik pemerintah Amerika Serikat tentang El Salvador – yang jumlahnya mencapai lebih dari 12.000 dan yang kemudian dinyatakan terbuka untuk diakses (*declassification*) – memperlihatkan betapa luas dan lengkapnya informasi yang terdapat dalam file-file tersebut. Tentu saja, informasi berharga seperti itu – jika terbuka untuk diakses – sangat membantu bagi kelancaran dan keberhasilan kerja komisi kebenaran.⁸

Mendapatkan akses terhadap dokumen-dokumen seperti itu memang sering kali sulit, khususnya dalam jangka waktu yang terbatas, jangka waktu di mana sebuah komisi harus menyelesaikan pekerjaannya. Beberapa organisasi non-pemerintah, semisal National Security Archive di Washington, mencoba mengatasi masalah ini. Mereka membantu mengusahakan agar dokumen-dokumen tentang El Salvador dapat di-*release*, dan menata serta menyusunnya ketika dokumen-dokumen tersebut sudah tersedia. Selain itu, mereka juga membantu mendapatkan akses pada dokumen-dokumen rahasia tentang Guatemala. Akan tetapi, ada kemungkinan besar bahwa memang terdapat lebih banyak dokumen tentang negara-negara lain yang akan sangat membantu bagi komisi kebenaran di mana pun. Bagaimanakah caranya agar dokumen-dokumen yang tersimpan dalam pusat dokumentasi berbagai pemerintah tersebut dapat diakses dan disediakan dengan mudah? Apakah Departemen Luar Negeri pemerintah Amerika Serikat ataupun badan-badan yang mengurus kebijakan luar negeri dari pemerintahan lain dapat menjadi lebih proaktif dalam menyediakan informasi bagi komisi kebenaran? Masalah ini membawa kita kepada pertanyaan berikutnya:

⁸ Lihat C. Krauss, “US, aware of killings, kept ties to Salvadoran rightists, papers suggest”, *New York times*, 9 Nopember 1993, hlm. p A-9; dan L. Gilbert, “El Salvador death squads: new evidence from US documents”, *International Policy Report*, Washington: Center for International Policy, Maret 1994.

4. *Apakah komisi kebenaran sebaiknya mengungkapkan juga peran para aktor eksternal dalam mendukung sebuah model pelanggaran hak asasi manusia? Jika demikian, bagaimanakah cara terbaik untuk melakukannya?*

Ada indikasi kuat bahwa beberapa kekuatan bersenjata didukung atau didanai oleh pemerintah asing atau organisasi-organisasi tertentu di luar negeri. Sering kali kekuatan-kekuatan yang didapati sebagai yang paling kejam dan brutal ternyata dilatih dan didanai secara langsung oleh jaringan mitranya di luar negeri; jaringan mitra tersebut biasanya menutup mata terhadap kekerasan dan pelanggaran yang terjadi.

Belakangan ini, beberapa komisi kebenaran – kendati tidak banyak – mulai berani menunjukkan secara langsung peran pemerintahan asing dalam sebuah konflik. Sementara, kebanyakan komisi kebenaran lainnya tidak peduli. Komisi kebenaran di El Salvador dikritik karena tidak melakukan investigasi terhadap peran pemerintahan asing dalam konflik yang terjadi di negerinya. Di Guatemala, sebaliknya, komisi kebenarannya – yang telah disetujui pembentukannya namun belum memulai tugasnya sampai pernyataan persetujuan damai ditandatangani – berdasarkan mandatnya, berwenang melaporkan “semua faktor, internal maupun eksternal” yang terkait dengan “kejadian-kejadian selama periode ini”.⁹ Dalam sejarahnya, paling tidak hingga sekarang ini, hanya ada satu contoh lainnya lagi tentang komisi kebenaran yang secara eksplisit dinyatakan memiliki mandat untuk menyelidiki faktor-faktor eksternal: komisi parlementer di Jerman (Bersatu) – hingga sekarang masih menjalankan tugasnya – yang diarahkan untuk melihat peran dan keterlibatan Jerman Barat dalam pembangunan di Jerman Timur.

5. *Akhirnya, tindak lanjut atau kebijakan seperti apakah yang akan membuat laporan komisi kebenaran bisa mendatangkan manfaat paling besar dan akan memberikan sumbangan bagi rekonsiliasi?*

Di Chili, ada rencana yang dibuat pemerintah dan organisasi hak asasi manusia untuk mendiseminasikan laporan secara luas, menetapkan hari-hari peringatan nasional, melakukan diskusi publik, dan pertemuan untuk mengenang para korban, dan kegiatan-kegiatan lainnya. Namun sayang, beberapa pembunuhan politik menggemparkan (*high-profile*), yang terjadi tidak

⁹ “Agreement on the Establishment of the Commission to Clarify Past Human Rights Violations and Acts of Violence that have Caused the Guatemalan Population to Suffer”, UN Document A/48/954/5/1994/751, 23 Juni 1994.

lama setelah dipublikasikannya laporan komisi, menghentikan dan menghalangi terlaksananya semua rencana di atas.

Komisi kebenaran biasanya “meninggalkan” rekomendasi bagi reformasi politik, militer ataupun reformasi yudisial, dan juga merekomendasikan pertimbangan-pertimbangan tertentu yang bermanfaat bagi promosi rekonsiliasi. Akan tetapi, rekomendasi-rekomendasi ini biasanya bersifat opsional, dan sering kali tidak terimplementasikan.

Bagaimanapun juga, tampak jelas bagi kita bahwa sebuah komisi kebenaran *an sich* tidaklah cukup untuk membawa sebuah negeri keluar dari masa lalunya menuju masa depan yang lebih damai, aman serta nyaman. Sepertinya kita perlu melihat lekat-lekat hubungan erat antara sebuah komisi kebenaran dan inisiatif-inisiatif transisional, dan bagaimana sebuah komisi kebenaran bisa memberikan kontribusi bagi reformasi yang dibutuhkan.(*)

Ketika masa-masa rezim otoritarian atau perang saudara berlalu, negara dan rakyatnya seolah berdiri di simpang jalan. Masa yang berlalu itu sarat dengan kisah tragis dan horor. Sejarahnya bergelimang darah korban, pelaku yang haus darah, mayat-mayat yang dikuburkan entah di mana, ketakutan yang mencekam, dan arogansi penguasa. Terhadap semua itu, apakah yang bisa dilakukan? Bongkar atau biarkan berlalu begitu saja? Atau, mengakui dan meminta maaf? Bagaimana mungkin sebuah bangsa yang hidup dalam suasana saling bermusuhan, yang sejarahnya adalah sejarah kekerasan dan luka, disatupadukan dan direkonsiliasikan? Apa yang mesti dilakukan terhadap ratusan bahkan ribuan pelaku tindak kekerasan masa lalu itu yang tetap bebas berkeliaran dengan santainya? Dan bagaimana pula sebuah pemerintahan yang baru – yang menggantikan rezim sebelumnya yang otoriter – mencegah terulangnya kekejaman itu di masa depan? ... masyarakat sebagai satu keutuhan harus menemukan jalan keluar untuk meneruskan geliat kehidupan, mencipta ulang ruang nasional yang damai dan layak dihuni, membangun semangat dan upaya rekonsiliasi dengan para musuh masa lampau, dan mengurung kekejaman masa lampau dalam sangkar masa lampaunya sendiri.

Langkah pertama yang diangkat adalah pencarian kebenaran – kebenaran faktual, normatif, dan kebenaran yang menjadi kebenaran jika dinyatakan dengan cara yang benar pula, mengacu pada Jürgen Habermas. Di sinilah ide tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi menemukan urgensitasnya sekaligus signifikansinya, sebuah komisi yang disertai tanggung jawab dan kekuasaan khusus untuk melakukan berbagai upaya entah dengan investigasi, riset, wawancara, maupun *public hearing*, dsb., demi mendapatkan kebenaran tentang berbagai peristiwa dan kejadian masa lampau yang sebelumnya ditutup-tutupi dengan tirai hitam rezim otoritarian

Nah, tulisan-tulisan dalam buku ini merupakan buah refleksi kritis seorang Priscilla B. Hayner berdasarkan hasil pergelutannya dengan ide, gagasan, konsep dan praksis serta permasalahan menyangkut komisi kebenaran selama hampir satu dekade penuh di berbagai negara. Ia mendiskusikan masalah komisi kebenaran dan rekonsiliasi dengan berbagai pemerintahan dan organisasi di seluruh dunia, termasuk dengan PBB dan Ford Foundation. Belakangan ia menggeluti hal yang sama di Sierra Leone, Timor Timur, dan Indonesia. Tuangan refleksinya ini sangat pantas dan perlu dibaca oleh para pejuang keadilan dan hak asasi manusia di sudut mana pun di negeri kita ini.