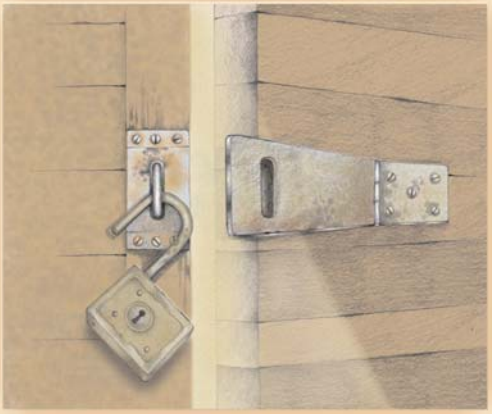
Protokol Opsional Untuk Konvensi PBB Menentang Penyiksaan



dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi atau Merendahkan Martabat Manusia

Sebuah Pedoman untuk Pencegahan

IIHR
Inter-American Institute
of Human Rights

1977-2007
apt
association for the prevention of torture

The Association for the Prevention of Torture

The Association for the Prevention of Torture (APT) adalah sebuah organisasi non-pemerintah yang idenpenden berbasis di Jenewa, Swiss, sejak tahun 1997. Tujuan utamanya adalah untuk mencegah penyiksaan dan bentuk lain perlakuan sewenang-wenang di seluruh dunia. Untuk mencapai hal ini, APT:

1. Mempromosikan monitoring tempat-tempat penahanan dan mekanisme pengontrolan lainnya yang bisa mencegah penyiksaan dan perlakuan sewenang-wenang;
2. Mendorong pengesahan dan penghormatan terhadap norma-norma dan standard-standard legal yang melarang penyiksaan dan memerangi impunitas;
3. Memperkuat kapasitas orang-orang yang berupaya mencegah penyiksaan, khususnya aktor-aktor nasional. Ini dilakukan melalui training (misalnya untuk polisi, NGO, institusi-institusi nasional, hakim, jaksa, dll.) termasuk juga menyediakan panduan praktis dan nasihat hukum yang relevan dalam pelbagai bahasa.

APT bekerja sebagai pusat dan sumber pengolahan gagasan dan keahlian untuk pelbagai mitra asing dalam hal pencegahan penyiksaan, mulai dari Pemerintah hingga NGO, badan-badan PBB, badan-badan Regional (misalnya Komisi Afrika untuk Hak Asasi Manusia dan Hak-Hak Rakyat, Komisi Antar-Amerika, OSCE dan Dewan Eropa), institusi-institusi hak asasi manusia nasional, pejabat-pejabat penjara dan kepolisian.

APT menjadi dinamo di balik pembuatan draf, pengesahan dan pengimplementasian dari: Protokol Opsional untuk Konvensi PBB Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi atau Merendahkan Martabat Manusia; Konvensi Eropa untuk Pencegahan Penyiksaan; Panduan Kepulauan Robben dari Komisi Afrika untuk mencegah penyiksaan di Afrika; termasuk juga Kode Etik dari Organisasi Kerja Sama Pimpinan Polisi Regional Afrika bagian Selatan (Southern African Regional Police Chiefs Co-operation Organization – SARPCCO) untuk para polisi.

APT adalah anggota dari Koalisi NGO Internasional Menentang Penyiksaan (CINAT). APT memiliki consultative status di PBB, Organisasi Negara-Negara Amerika, Komisi Afrika dan Dewan Eropa. APT juga diakui oleh pemerintah Swiss sebagai perkumpulan non-profit.

Alamat: P.O.Box 2267, CH 1211 Geneva 2, Switzerland
Tel: + 41 22 919 2170 Fax: + 41 22 919 2180
apt@apt.ch www.apt.ch

Publikasi ini tidak akan mungkin tanpa bantuan yang sangat dermawan dari donor-donor utama kami. Kami ingin menyampaikan terima kasih secara khusus kepada yang mendukung kerja kami melalui sumbangan-sumbangan yang reguler (Kementerian Luar Negeri Denmark, Finlandia, Belanda, Norwegia, Spanyol, Swedia, Swiss, dan Inggris).

Penerbitan dalam versi Bahasa Indonesia, Protokol Opsional terhadap Konvensi PBB Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi atau Merendahkan Martabat Manusia: Sebuah Pedoman untuk Pencegahan" dan "Panduan tentang Penetapan dan Penunjukan Mekanisme-Mekanisme Pencegahan Nasional Berdasarkan Protokol Opsional untuk Konvensi PBB Menentang Penyiksaan, dimungkinan karena kebaikan dan dukungan dari Kementrian Luar Negeri Belanda.



Protokol Opsional

untuk Konvensi PBB Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi atau Merendahkan Martabat Manusia

Protokol Opsional

untuk Konvensi PBB Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi atau Merendahkan Martabat Manusia

Sebuah Pedoman untuk Pencegahan dan Panduan tentang Penetapan dan Penunjukan Mekanisme-Mekanisme Pencegahan Nasional Berdasarkan Protokol Opsional untuk Konvensi PBB Menentang Penyiksaan

IIHR

Lembaga Inter-Amerika
untuk Hak Asasi Manusia

1977 - 2007
apt
association for the prevention of torture

Diterjemahkan dari dua buku berkaitan yaitu: *Optional Protocol to the United Nations Convention against Torture, and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* (oleh Debra Long dan Nicolas Boeglin Naumovic, Jenewa: APT dan IIHR, 2005) dan *Establishment and Designation of National Preventive Mechanisms under the Optional Protocol to the UN Convention against Torture* (oleh Matt Pollard, Jenewa: APT, 2006).

Penerjemah: Tim Penerjemah ELSAM

Korektor Terjemahan: Eddie Riyadi dan Betty Yolanda

Editor: Erasmus Cahyadi dan Camelia Damayanti

Cetakan Pertama: Mei 2007

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

Penerbitan dalam versi Bahasa Indonesia ini dilakukan dalam kerja sama antara ELSAM dengan APT, serta dukungan Kementerian Luar Negeri Belanda melalui APT.

Penerbit:
ELSAM – Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat
ISBN: 979-8981-38-4

© 2005
Lembaga Inter-Amerika untuk Hak Asasi Manusia (IIHR)
Asosiasi untuk Pencegahan terhadap Penyiksaan (APT)
Hak terjemahan Indonesia ada pada ELSAM

Daftar Isi

DAFTAR ISI .....

Daftar Singkatan .....

Sekapur Sirih .....

Kata Pengantar .....

Catatan Biografi Para Penulis .....

Bab I Pertanyaan-Pertanyaan Mendasar mengenai Protokol Opsional untuk Konvensi PBB Menentang Penyiksaan .....

Bab II Sejarah Protokol Opsional untuk Konvensi PBB Menentang Penyiksaan .....

Bab III Penjelasan tentang Protokol Opsional untuk Konvensi .....

Bab IV Penetapan dan Penunjukan Mekanisme-Mekanisme Pencegahan Nasional Berdasarkan Protokol Opsional untuk Konvensi PBB Menentang Penyiksaan …….....

Bab V Strategi Kampanye untuk Ratifikasi dan Implementasi Protokol Opsional untuk Konvensi PBB Menentang Penyiksaan .....

LAMPIRAN

LAMPIRAN

Lampiran 1 Protokol Opsional untuk Konvensi PBB Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi atau Merendahkan Martabat Manusia .....

Lampiran 2 Konvensi PBB Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi atau Merendahkan Martabat Manusia .....

Lampiran 3 Negara-Negara Pihak pada Konvensi PBB Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi atau Merendahkan Martabat Manusia .....

Lampiran 4 Rekaman Voting terhadap Protokol Opsional untuk Konvensi PBB Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi atau Merendahkan Martabat Manusia .....

Lampiran 5 Alamat-Alamat yang Berguna .....

Lampiran 6 Pemahaman Lebih Lanjut terhadap Protokol Opsional untuk Konvensi PBB Menentang Penyiksaan .....

Lampiran 7 Prinsip-Prinsip Berkenaan dengan Status dan Fungsi Lembaga Nasional untuk Melindungi dan Memajukan Hak-Hak Asasi Manusia (Prinsip-Prinsip Paris) .....

DAFTAR SINGKATAN

ACHPR African Commission on Human and Peoples' Rights (Komisi Afrika untuk Hak Asasi Manusia dan Hak Rakyat)

AI Amnesty International (Amnesti Internasional)

APT Association for the Prevention of Torture (Asosiasi untuk Pencegahan terhadap Penyiksaan)

CAT UN Committee against Torture (Komite PBB Menentang Penyiksaan, atau: Komite Menentang Penyiksaan)

CEDAW UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (Konvensi PBB tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan; biasa disingkat: Konvensi Penghapusan Diskriminasi terhadap Perempuan)

CEPTA Committee of Experts for the Prevention of Torture in the Americas (Komite Para Pakar untuk Pencegahan terhadap Penyiksaan di Amerika)

CERD UN Convention for the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Konvensi PBB tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial; biasa disingkat: Konvensi Penghapusan Diskriminasi Rasial)

CHR UN Commission on Human Rights (Komisi PBB untuk Hak Asasi Manusia; biasa disingkat: Komisi Hak Asasi Manusia)

CINAT Coalition of International Non-Governmental Organisations against Torture (Koalisi Organisasi-Organisasi Internasional Non-Pemerintah Menentang Penyiksaan)

CPT	European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (Komite Eropa untuk Pencegahan terhadap Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman yang Tidak Manusiawi atau Merendahkan Martabat Manusia)
ECOSOC	UN Economic and Social Council (Dewan Ekonomi dan Sosial PBB)
EU	European Union (Uni Eropa)
FIACAT	International Federation of Action by Christians for the Abolition of Torture (Federasi Internasional Aksi Kaum Kristiani untuk Penghapusan Penyiksaan)
FIDH	International Federation for Human Rights (Federasi Internasional untuk Hak Asasi Manusia)
GA	UN General Assembly (Majelis Umum PBB; kadang disingkat: Majelis Umum)
GRULAC	UN Latin American and Caribbean Group (Kelompok PBB Negara Amerika Latin dan Karibia)
IACHR	Inter-American Commission on Human Rights (Komisi Inter-Amerika untuk Hak Asasi Manusia)
ICJ	International Commission of Jurists (Komisi Internasional untuk Pakar-Pakar Hukum)
ICRC	International Committee of the Red Cross (Komite Palang Merah Internasional)
ICTY	International Criminal Tribunal for Former Yugoslavia (Pengadilan Pidana Internasional untuk Negara Bekas Yugoslavia)
IIHR	Inter-American Institute for Human Rights (Lembaga Inter-Amerika untuk Hak Asasi Manusia)
ILANUD	UN Latin American Institute for the Prevention of Crime and Treatment of Offenders (Lembaga Amerika Latin PBB untuk Pencegahan terhadap Kejahatan dan Perlakuan Para Pelanggar)

IRCT International Rehabilitation Council for Torture Victims (Dewan Rehabilitasi Internasional untuk Para Korban Penyiksaan)

NGO Non-Governmental Organisation (Organisasi Non-Pemerintah, Ornop, LSM)

NHRI National Human Rights Institutions (Lembaga Hak Asasi Manusia Nasional)

OAS Organisation of American States (Organisasi Negara-Negara Amerika)

ODIHR Office for Democratic Institutions and Human Rights of the OSCE (Kantor OSCE untuk Lembaga Demokratik dan Hak Asasi Manusia)

OHCHR Office of the UN High Commissioner for Human Rights (Kantor Komisaris Tinggi PBB untuk Hak Asasi Manusia)

OPCAT UN Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (Protokol Opsional untuk Konvensi PBB Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi atau Merendahkan Martabat Manusia)

OMCT World Organisation Against Torture (Organisasi Dunia Menentang Penyiksaan)

OSCE Organisation for Security and Co-operation in Europe (Organisasi untuk Keamanan dan Kerja Sama di Eropa)

SADC Southern African Development Community (Komunitas Pembangunan Afrika Selatan)

SCT Swiss Committee against Torture (Komite Swiss Menentang Penyiksaan)

UN	United Nations (Perserikatan Bangsa-Bangsa, PBB)
UNCAT	UN Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (Konvensi PBB Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi atau Merendahkan Martabat Manusia)

Sekapur Sirih

Protokol Opsional untuk Konvensi PBB Menentang Penyiksaan, yang diadopsi pada bulan Desember 2002, menyediakan pendekatan yang baru dan realistik untuk mencegah pelanggaran hak asasi manusia yang tidak dapat diterima ini dan kejahatan terhadap kemanusiaan. Bagi Lembaga Inter-Amerika untuk Hak Asasi Manusia (*Inter-American Institute of Human Rights,* IIHR) dan Asosiasi untuk Pencegahan terhadap Penyiksaan (*Association for the Prevention of Torture,* APT), merupakan sebuah kehormatan yang luar biasa untuk secara bersama-sama mempersembahkan Pedoman ini, dengan tujuan meletakkan instrumen internasional yang inovatif dan penting tersebut ke dalam praktik. Dengan diarahkan untuk aktor-aktor nasional dan regional untuk mencegah penyiksaan dan perlakuan sewenang-wenang di dalam masyarakatnya, Pedoman ini diharapkan dapat dijadikan alat yang praktis untuk kampanye mempromosikan ratifikasi dan implementasi Protokol Opsional. Walaupun instrumen ini, yang akan membentuk suatu sistem yang mendunia tentang kunjungan rutin ke tempat-tempat penahanan, telah berhasil diadopsi oleh Majelis Umum PBB pada 18 Desember 2002, namun kampanye global untuk menjamin pemberlakuannya yang segera dan penerapannya yang menyeluruh sedang berlangsung secara aktif. Untuk alasan inilah IIHR dan APT mendorong diseminasi Pedoman ini di dalam komunitas internasional.

Kerja sama antara dua lembaga ini bukanlah untuk pertama kalinya. Perlu diingat bahwa pada masa lalu IIHR dan APT telah secara aktif bekerja sama – dalam koordinasi yang erat dengan beberapa lembaga hak asasi manusia – dalam elaborasi mengenai

pedoman umum untuk investigasi yang efektif, misalnya mengenai penyiksaan dan bentuk-bentuk lain dari perlakuan sewenang-wenang.[1]

Dalam konteks ini, kedua lembaga menghadirkan Pedoman ini, yang menawarkan informasi mendasar yang berkaitan dengan Protokol Opsional, sehingga dapat digunakan oleh aktor yang sangat banyak yang terlibat di dalam kampanye ratifikasi dari instrumen ini. Bab pertama memperkenalkan pembaca pada Protokol Opsional, dengan penekanan pada kebutuhan akan sebuah instrumen internasional yang baru seperti ini di dalam kerangka norma dan mekanisme lain yang relevan. Bab kedua membawa pembaca pada sejarah konsepsi, negosiasi dan adopsi dari Protokol Opsional yang melalui badan-badan PBB yang berbeda untuk memperoleh pemahaman yang lebih luas mengenai proses yang panjang dan kompleks. Bab ketiga adalah penjelasan atas isi dari Protokol Opsional, yang diarahkan pada perkembagan lebih lanjut pada isi tiap pasal, termasuk signifikansi dan latar belakang dari beberapa ketentuan. Bab keempat – yang merupakan revisi dari terbitan terdahulu – memberikan penjelasan tentang ketentuan-ketentuan Protokol Opsional mengenai mekanisme-mekanisme pencegahan nasional (*national preventive mechanisms*, NPMs), dengan pandangan dan rekomendasi dari APT tentang persyaratan untuk penetapan dan fungsi efektif dari badan-badan ini. Hal ini dimaksudkan terutama untuk membantu aktor-aktor nasional, baik pemerintah ataupun masyarakat sipil, yang terlibat dalam proses penentuan

---

[1] Lihat Manual on the Investigation and Documentation of Torture and Other Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (Pedoman mengenai Investigasi dan Dokumentasi tentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Hukuman Lain yang Tidak Manusiawi atau Merendahkan), yang lebih dikenal dengan sebutan "Istanbul Protocol" (Protokol Istambul), diadopsi oleh 25 lembaga hak asasi manusia dan NGO di Turki pada tahun 2000, Kantor Komisaris Tinggi PBB untuk Hak Asasi Manusia, Jenewa, New York, 2001.Lebih lanjut, IIHR menerbitkan dengan kolaborasi yang erat dengan Reformasi Pidana Internasional (*Penal Reform International*, PRI), pada tahun 2000, *the Manual de Buena Práctica Penitenciaria. Implemenacion de las Reglas Mínimas de Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos*, IIHR, San José, 2000, yang telah menjadi alat referensi di Amerika untuk implementasi kebijakan penjara dengan fokus utama tentang standard hak asasi manusia internasional.

mekanisme pencegahan nasional untuk negara mereka. Bab terakhir mengidentifikasi aktor-aktor kunci yang potensial dan mengusulkan beberapa tindakan untuk kampanye ratifikasi dan implementasi.

Publikasi ini berdasar pada Pedoman yang serupa tentang Protokol Opsional untuk Konvensi PBB tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (CEDAW), yang diterbitkan untuk pertama kalinya pada tahun 2000 oleh IIHR, yang juga telah menjadi referensi yang penting bagi kampanye ratifikasi untuk instrumen-instrumen internasional hak asasi manusia.

Berdasarkan keberhasilan dari Pedoman yang pertama itu untuk mendukung proses ratifikasi dari Protokol Opsional CEDAW dan komitmen mereka yang sudah berjalan lama untuk mencegah penyiksaan di wilayah Amerika, IIHR dan APT memutuskan untuk menyepakati strategi kerja sama untuk menerbitkan Pedoman kedua ini tentang Protokol Opsional untuk Konvensi PBB Menentang Penyiksaan.

Walaupun IIHR tidak berpatisipasi di dalam proses perencanaan dan negosiasi dari Protokol Opsional, namun IIHR mengikuti proses tersebut secara saksama melalui partisipasi yang luar biasa dari Hakim Elizabeth Odio Benito, seorang anggota Majelis Umum IIHR sejak tahun 1996, yang bertindak sebagai Ketua Kelompok Kerja yang merancang Protokol Opsional, dan yang saat ini, sebagai Hakim dan Wakil Presiden dari Mahkamah Pidana Internasional (*International Criminal Court*, ICC), kami menyampaikan rasa terima kasih kami yang sangat mendalam karena telah setuju untuk memberikan kata pengantar di dalam Pedoman ini. Sebagai tambahan terhadap jejak riwayat yang kokoh di dalam mempromosikan instrumen-instrumen hak asasi manusia, pengalaman yang luas di dalam mengkampanyekan strategi instrumen-instrumen universal dan inter-Amerika, dan jaringan yang luas dengan mitra lokal di Benua Amerika, IIHR memiliki sebuah Program untuk Pencegahan terhadap Penyiksaan yang spesifik antara tahun 1994 dan 1999. Sejak tahun 2002, IIHR telah

mengembangkan, bekerja sama dengan Pusat Pelaksanaan Keadilan dan Hukum Internasional (*Center for Enforcement of Justice and International Law*, CEJIL), inisiatif bersama yang bertujuan untuk menyediakan bantuan psikologis kepada para korban penyiksaan di dalam sistem Inter-Amerika untuk perlindungan hak asasi manusia.

APT adalah organisasi non-pemerintah yang didirikan lebih dari seperempat abad yang lalu oleh seorang bankir berkebangsaan Swiss, Jean-Jacques Gautier. Ia menawarkan pembentukan sebuah sistem monitoring untuk mengungkap tempat-tempat penahanan dengan penelitian yang cermat sehingga dapat mengurangi risiko terjadinya penyiksaan dan perlakuan sewenang-wenang. APT berhasil memperoleh dukungan yang berkelanjutan dari Negara-Negara, khususnya di wilayah Eropa untuk mendukung ide praktis yang ditawarkan. APT lalu mempromosikan pengadopsian dari sebuah instrumen universal, Protokol Opsional untuk Konvensi PBB Menentang Penyiksaan. Sejak saat itu, APT memainkan peran yang sangat penting dan berpengaruh di dalam setiap langkah dari proses yang berjalan.

Kami ingin berterima kasih kepada para anggota dari kedua lembaga yang bertanggung jawab atas koordinasi akademis dari publikasi ini, yakni Gilda Pacheco, Direktur Bidang Masyarakat Sipil untuk IIHR dan Claudia Gerez Czitrom, Pelaksana Program Amerika untuk APT, dan juga para penulis, Nicolas Boeglin Naumovic, konsultan eksternal IIHR dan Debra Long, Pelaksana Program Hukum dan PBB di APT. Kami juga ingin berterima kasih kepada Maylin Cordero, Asisten Departemen Masyarakat Sipil di IIHR dan Victoria Kuhn, Asisten Program Komunikasi di APT, atas dedikasi mereka pada masalah-masalah administratif di dalam proyek ini. Terakhir, IIHR dan APT juga ingin menyampaikan rasa terima kasih mereka yang sangat mendalam kepada Pemerintah Swiss, Belanda dan Inggris yang telah membuat penerbitan dari Pedoman ini dapat terlaksana dengan dukungan finansial dari mereka.

Keberhasilan terakhir yang luar biasa dari pengadopsian Protokol Opsional merupakan hasil dari usaha kolaboratif organisasi-organisasi non-pemerintah yang memiliki komitmen, Negara-Negara dan organisasi-organisasi yang mengabdi pada pembelaan hak asasi manusia. Dalam rangka menjamin ratifikasi dan implementasi yang segera dari Negara-Negara Pihak dalam Konvensi Menentang Penyiksaan, IIHR dan APT berharap publikasi ini dapat dipakai sebagai Pedoman yang bermanfaat untuk para anggota dari pelbagai kementerian, parlemen, lembaga nasional hak asasi manusia, NGO dan para individu yang terlibat secara penuh di dalam ratifikasi dan implementasi dari Protokol ini di negara mereka masing-masing. Melalui tindakan kolektif yang terus-menerus, dan juga melalui strategi-strategi lainnya yang digunakan oleh aktor-aktor yang berkomitmen penuh pada Protokol inilah, IIHR dan APT menanti ratifikasi global dari perjanjian yang sangat penting ini untuk mengakhiri penyiksaan dan perlakuan sewenang-wenang di seluruh dunia.

Roberto Cuéllar — *Direktur Eksekutif IIHR*

Mark Thomson — *Sekretaris Jenderal APT*

San José, Jenewa , 26 Juni 2004
Hari Internasional Mendukung Para Korban Penyiksaan

Kata Pengantar

Kata Pengantar Edisi pertama dari IIHR dan APT

Penyiksaan merupakan salah satu pelanggaran berat terhadap hak-hak fundamental manusia. Penyiksaan menghancurkan martabat manusia dengan merendahkan tubuh mereka dengan cara menyebabkan luka – kadang luka yang tidak dapat diperbaiki – terhadap pikiran dan jiwa mereka. Konsekuensi yang menakutkan dari pelanggaran hak asasi manusia yang mengerikan ini menyebar sampai kepada keluarga para korban dan lingkungan sosial mereka. Melalui tindakan-tindakan ini, nilai-nilai dan prinsip-prinsip di mana demokrasi berdiri tegak dan bentuk lain dari ko-eksistensi manusia kehilangan signifikansinya.

Sepanjang tahun, para pakar, organisasi-organisasi sosial dan pemerintah-pemerintah telah memperkuat usaha mereka untuk memerangi praktik penyiksaan, untuk menghukum para pelakunya dan untuk mengadopsi program-program yang membantu para korban dan keluarga mereka. Bagaimanapun, tidak ada yang menghentikan mereka yang masih melanggengkan penyiksaan, dengan atau tanpa persetujuan yang resmi.

Tahun 1980, Pemerintah Kosta Rika memulai sebuah proses di PBB, yang berlanjut sampai tahun 2002, untuk mengadopsi sebuah Protokol yang secara khusus bertujuan untuk mencegah penyiksaan melalui tindakan yang berkoordinasi antara Pemerintah dan komunitas internasional. Pemerintah, terutama dari Amerika Latin dan Eropa, dengan entusias dan efisien mendukung proses perancangan Protokol Opsional Menentang Penyiksaan, khususnya selama tahun 1999. Dengan cara yang serupa, Asosiasi untuk Pencegahan terhadap Penyiksaan (*Associa*

tion for the Prevention of Torture, APT), yang berbasis di Swiss, sejak awal memainkan peran yang sangat penting di dalam usaha merancang sebuah instrumen dan meyakinkan Pemerintah dan organisasi-organisasi non-pemerintah yang menaruh perhatian pada isu ini.

Saya merasa terhormat memimpin dari awal sampai akhir kelompok kerja dari Komisi Hak Asasi Manusia (*Commission for Human Rights*), yang sejak tahun 2000 mengadopsi semangat dan komitmen yang besar untuk menyusun Protokol Opsional dan untuk memperoleh persetujuan terhadap Protokol ini dari semua organ PBB. Pada tahun 2002, usaha gabungan dari Pemerintah, organisasi-organisasi para pakar dan non-pemerintah, mensukseskan pengesahan Protokol Opsional sebagai sebuah instrumen internasional yang baru, yang didedikasikan untuk perlindungan hak asasi manusia.

Mekanisme nasional bersama dengan mekanisme internasional yang diatur oleh Protokol akan membantu mencegah praktik penyiksaan, terutama di tempat-tempat di mana penyiksaan sering terjadi, misalnya tempat-tempat penahanan. Di semua tempat di mana orang-orang dirampas kebebasannya, untuk alasan apa pun, keberadaan mereka menimbulkan risiko yang potensial untuk menjadi subjek dari penyiksaan, perlakuan atau penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia. Usaha-usaha dari mekanisme-mekanisme yang hendak dibuat akan mencegah risiko ini menjadi kenyataan.

Sekarang, mari kita ikuti proses ratifikasi dari Protokol, sebuah tugas yang dalam proses tersebut telah mempersatukan dua organisasi yang terdepan di dalam perjuangan perlindungan hak-hak fundamental manusia, yaitu Lembaga Inter-Amerika untuk Hak Asasi Manusia (IIHR) dan Asosiasi untuk Pencegahan terhadap Penyiksaan (APT). Kedua lembaga tersebut secara bersama-sama mempersiapkan publikasi ini, yang saya yakini akan memberikan suatu sumbangsih yang signifikan sehingga mendapatkan ratifikasi

yang segera terhadap instrumen yang sangat penting ini. Sumbangsih yang diberikan oleh IIHR dan APT merupakan cerminan dari penghormatan terhadap tradisi lama dari kedua organisasi itu dan memperbarui semangat kita untuk melanjutkan tugas yang kita genggam ini.

Elizabeth Odio Benito

Wakil Presiden dari Mahkamah Pidana Internasional
Mantan Wakil Presiden Kosta Rika
Mantan Ketua dari Kelompok Kerja PBB
untuk merancang Protokol Opsional terhadap Konvensi PBB Menentang Penyiksaan

San Jose, 26 Juni 2004

Kata Pengantar tentang Mekanisme Pencegahan Nasional [yang dalam buku edisi terjemahan Indonesia menjadi Bab IV]

Asosiasi untuk Pencegahan terhadap Penyiksaan (*The Association for the Prevention of Torture, APT*) adalah sebuah organisasi non-pemerintah internasional yang berkomitmen untuk mencegah penyiksaan dan perlakuan sewenang-wenang lainnya di seluruh dunia. Secara khusus, APT mempromosikan penetapan mekanisme pengawasan pencegahan seperti kunjungan ke tempat-tempat penahanan oleh para pakar internasional. Di dalam pencapaian tujuan ini, APT memainkan peran utama di dalam perwujudan Protokol Opsional untuk Konvensi [PBB] Menentang Penyiksaan (*Optional Protocol to the UN Convention against Torture, OPCAT*).

Tujuan dari Pedoman ini adalah untuk memberikan penjelasan tentang ketentuan-ketentuan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan mengenai mekanisme-mekanisme pencegahan nasional (*national preventive mechanisms, NPMs*), dengan pandangan dan rekomendasi dari APT tentang persyaratan untuk

penetapan dan fungsi efektif dari badan-badan ini. Hal ini dimaksudkan terutama untuk membantu aktor-aktor nasional, baik pemerintah ataupun masyarakat sipil, yang terlibat dalam proses penentuan mekanisme pencegahan nasional untuk negara mereka. Oleh karena itu, Pedoman mengasumsikan suatu tingkat pengenalan tertentu pada Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, namun tidak dimaksudkan sebagai pengenalan umum pertama pada Protokol Opsional tersebut.

Awalnya APT menerbitkan, secara lebih umum, bimbingan tentang penetapan mekanisme-mekanisme pencegahan nasional (tulisan Debra Long dan Sabrina Oberson, November 2003, yang kemudian diadopsi untuk publikasi Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan tahun 2004: Pedoman untuk Pencegahan (*A Manual for Prevention*) yang dipersiapkan tak lama setelah pengesahan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan oleh Majelis Umum PBB tahun 2002. Banyak yang telah terjadi selama tahun-tahun pembahasan. Pada saat penulisan Pedoman ini, Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan telah mulai berlaku (Juni 2006) dan Negara-Negara Pihak pertama bergerak dengan cepat untuk menetapkan mekanisme-mekanisme pencegahan nasional. Momentum untuk ratifikasi lebih lanjut terus berkembang. Kantor Komisaris Tinggi PBB untuk Hak Asasi Manusia (*Office of the High Commissioner for Human Rights*), Negara-Negara Pihak dan NGO-NGO mempersiapkan pemilihan, sidang pertama dan kunjungan awal Sub-komite Internasional.

Di dalam konteks yang baru dan dinamis ini, APT sering menerima permintaan untuk memberikan bantuan teknis yang menyeluruh dan pertanyaan yang sangat saksama mengenai arti dan implementasi praktis dari ketentuan-ketentuan tertentu dalam Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan yang terkait dengan mekanisme pencegahan nasional. Oleh karena itu, kami mempersiapkan nasihat yang baru dan lebih detail untuk

membantu aktor-aktor nasional menemukan jalan keluar untuk pelbagai tantangan yang mereka hadapi di dalam menentukan mekanisme pencegahan nasional di negara mereka. Hal ini juga merupakan topik di mana Sub-komite Internasional diharapkan untuk mengembangkan keahlian mereka di tahun-tahun yang akan datang.

Aktor-aktor nasional sering tertarik untuk melakukan apa yang negara-negara lain lakukan untuk menerapkan ketentuan-ketentuan tentang mekanisme pencegahan nasional dalam Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan. Untuk hal ini, Pedoman dilengkapi oleh perbaruan berkala "Laporan tentang Status Mekanisme Pencegahan Nasional Negara-per-Negara" ("*Country-by-Country NPM Status Report*"), yang tersedia di: http://www.apt.ch/npm. Walaupun perspektif pembanding dapat sangat berguna dalam menggambarkan jangkauan pendekatan, dimasukkannya badan domestik yang telah ada atau usulan Negara tertentu tentang mekanisme pencegahan nasional dalam publikasi ini atau dalam laporan status tidak boleh dilihat sebagai pengesahan oleh APT bahwa badan atau mekanisme tersebut memang telah memenuhi semua persyaratan dalam Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan.

Perlu dicatat bahwa Pedoman ini memusatkan perhatian pada pendirian mekanisme-mekanisme pencegahan nasional. Praktik-praktik yang harus diikuti oleh mekanisme pencegahan nasional pada saat benar-benar menjalankan mandatnya hanya akan didiskusikan secara tidak langsung. Gambaran dan rekomendasi penuh tentang metodologi dapat ditemukan secara terpisah dalam publikasi APT, *Monitoring Places of Detention: a Practical Guide* (Monitoring Tempat-Tempat Penahanan: Panduan Praktis), (2004). Paduan ini dan sumber-sumber praktis lainnya tersedia secara *online*, dalam pelbagai bahasa, di: www.apt.ch.

Akhirnya, ucapan terima kasih kepada rekan-rekanku di APT, dan juga yang lainnya – termasuk Debra Long, Antenor Hallo de

Wolf, dan Elina Steinerte – yang telah membaca dan memberikan komentar pada pelbagai draf naskah ini.

Matt Pollard
Penasehat Hukum APT
Jenewa, Oktober 2006

Kata Pengantar Tambahan untuk Edisi Gabungan dalam Bahasa Indonesia

Sejak Jenderal Soeharto lengser dari kekuasaan pada tahun 1998, Indonesia melewati dan menjalani proses reformasi demokratis yang, sejauh tentang pelarangan dan pencegahan penyiksaan, telah mencapai sejumlah kemajuan yang berarti. Sebagai contoh, Indonesia telah mengaksesi Kovenan Hak Sipil dan Politik pada tahun 2006, telah mengundang Pelapor Khusus PBB untuk Penyiksaan agar mengunjungi Indonesia pada paro kedua tahun 2007 dan telah menyampaikan laporan periodiknya yang kedua kepada Komite PBB Menentang Penyiksaan, yang akan diperiksa pada Mei 2008. Lebih dari itu, pantas untuk dicatat bahwa, sebagaimana tertuang dalam Rencana Aksi Nasional untuk Hak Asasi Manusia (RANHAM) 2004-2009, pemerintah Indonesia telah bertekad untuk meratifikasi pada tahun 2008 *Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan* yang menjadi dasar bagi pendirian sebuah sistem kunjungan reguler ke segala jenis tempat-tempat penahanan oleh badan-badan independen internasional dan nasional.

Upaya Indonesia untuk membenahi sistem hukum pidana dan sistem lembaga pemasyarakatan patut dipuji dan disambut dengan tangan terbuka oleh institusi-institusi internasional yang berkompeten. Maka, dalam konteks inilah, APT berniat untuk menggalang suatu bentuk kerja sama selama beberapa tahun untuk membantu sebanyak mungkin aktor-aktor berkepentingan di Indo-

nesia agar menangani semua bentuk perlakuan sewenang-wenang dalam institusi-institusi terkait di seantero negeri ini.

APT telah melakukan kerjanya di Indonesia, misalnya pada November 2005, ketika sebuah lokakarya praktis, yang diarahkan untuk meningkatkan kapasitas institusi hak asasi manusia nasional (NHRI) se-Asia Pasifik untuk memonitor tempat-tempat penahanan, dilaksanakan di Jakarta di bawah sponsor Kantor Komisioner Tinggi PBB untuk Hak Asasi Manusia (OHCHR), Fahamu, Komnas HAM Indonesia dan APT sendiri. Pada kesempatan itu, APT tidak hanya memperhatikan bahwa Komnas HAM telah mengembangkan keahlian di bidang ini, melainkan juga bahwa beberapa NGO Indonesia juga telah melakukan kunjungan ke lembaga-lembaga terkait dengan isu penyiksaan (penjara, lembaga pemasyarakatan, kantor kepolisian, dll.).

Dalam rangka memperkuat kapasitas para ahli independen ini untuk melakukan kunjungan-kunjungan seperti itu, APT telah, dengan bekerja-sama dengan Institute for Policy Research and Advocacy (ELSAM, www.elsam.or.id), meluncurkan sebuah proyek pencegahan penyiksaan selama beberapa tahun ke depan. Sejak awalnya, dipandang sangat esensial untuk membuat beberapa publikasi kunci dari APT, dan terutama sekali, *Monitoring places of detention: a Practical Guide*, agar bisa diterjemahkan dan diterbitkan dalam Bahasa Indonesia. Karena itu, adalah kegembiraan yang besar bagi kami untuk menghadirkan bagi pembaca sekalian wahana training ini, yang kami harap bisa memampukan Anda semua menangkap pentingnya pencegahan penyiksaan dan monitoring.

Philippe Tremblay
APT Programme Officer
Asia-Pacific

Catatan Biografi Para Penulis

Debra LONG (Inggris): MA dalam bidang Pemahaman dan Perlindungan Hak Asasi Manusia (Institute of Commonwealth Studies, University of London), Kursus Praktik Hukum (College of Law, UK), Sarjana Hukum, Ujian Umum Profesional (College of Law, UK). Sebagai seorang pengacara yang berkualitas di Inggris, ia berpraktik sebagai seorang jaksa di Inggris selama tiga tahun sebelum akhirnya mengkhususkan diri pada Hukum Hak Asasi Manusia Internasional. Ia telah bekerja untuk NGO Hak Asasi Manusia, dengan fokus khusus di dalam memerangi penyiksaan, selama lebih dari empat tahun. Ia bergabung dengan APT di Jenewa pada tahun 2001 dan merupakan koordinator kampanye pengadopsian Protokol Opsional. Saat ini, ia menjabat sebagai Pelaksana Program untuk Program Hukum dan PBB di APT dan bertanggung jawab atas kampanye APT untuk ratifikasi dan implementasi Protokol Opsional.

***Matt* POLLARD** (Kanada): adalah Penasihat Hukum pada APT di Jenewa. Setelah mendapatkan gelar kesarjanaannya dalam bidang Ilmu Politik dan bidang Hukum dari University of Victoria di British Columbia, Kanada, ia bekerja selama empat tahun sebagai solicitor dan pengacara di Kanada, dalam kasus-kasus konstitusional, lingkungan dan perdata. Pada tahun 2004, ia mendapatkan gelar LL.M dalam bidang Hukum Hak Asasi Manusia Internasional dari University of Essex, Inggris. Ia juga bekerja sebagai konsultan independen di Bosnia &Herzegovina dan di Ethiopia, sebelum akhirnya bergabung dengan APT.

Nicolas BOEGLIN NAUMOVIC (Perancis): PhD (University Panthéon-Assas of Paris II), LL.M (European University Institute of Florence). Mendapatkan kesarjanaannya dari International Institute of Human Rights (Strasbourg), di mana kemudian ia menjadi

dosen tamu dan anggota dari Institut René Cassin. Ia mengajar hukum internasional publik di La Salle University di Kosta Rika, dan menjabat sebagai Pelaksana Program dan Penasihat Pimpinan Direksi IIHR (1994-2000). Ia juga menjabat sebagai anggota eksternal Komite Penasihat Hukum Internasional di Departemen Luar Negeri Kosta Rika (1998-2000). Saat ini, ia bekerja sebagai konsultan yang berbasis di Jenewa untuk beberapa NGO dan institusi Hak Asasi Manusia, dan ia juga melakukan riset dan program training mengenai hukum internasional.

BAB I

Pertanyaan-Pertanyaan Mendasar Mengenai Protokol Opsional untuk Konvensi PBB Menentang Penyiksaan

Oleh: Nicolas Boeglin dan Debra Long

Daftar Isi

Pengantar..... 5

1. Instrumen Hukum PBB tentang Penyiksaan Saat Ini 8
    a) Bagaimana Tindakan-Tindakan Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi atau Merendahkan Martabat Manusia Didefinisikan di Bawah Hukum Hak Asasi Manusia Internasional? 8
    b) Apa Itu Konvensi PBB Menentang Penyiksaan? 10
    c) Apa Itu Komite PBB Menentang Penyiksaan? 12
    d) Apa yang Dikerjakan oleh Komite PBB Menentang Penyiksaan? 12

2. Protokol Opsional di Dalam Hukum Hak Asasi Manusia Internasional 14
    a) Apa Itu Protokol Opsional? 14
    b) Siapa yang Dapat Menandatangani dan Meratifikasi sebuah Protokol Opsional? 16
    c) Mengapa Perlu Ada Sebuah Protokol Opsional untuk Konvensi PBB Menentang Penyiksaan? 16
    d) Bagaimana Kunjungan ke Tempat-Tempat Penahanan Dapat Mencegah Penyiksaan dan Perlakuan Sewenang-wenang? 17

3. Isu-Isu Khusus yang Diangkat oleh Protokol Opsional 18
    a) Apa yang Baru Mengenai Protokol Opsional untuk Konvensi PBB Menentang Penyiksaan? 18
    b) Bagaimana Protokol Opsional Ini Akan Bekerja? 19
    c) Apa yang Akan Menjadi Pertalian antara Mekanisme Internasional dan Nasional di Bawah Protokol Opsional?..... 21

d) Kapan dan Bagaimana Kunjungan ke Tempat-Tempat Penahanan berlangsung? 21
e) Tempat-Tempat Penahanan Seperti Apa yang Dapat Dikunjungi? 22
f) Apa yang Terjadi Setelah Kunjungan Dilakukan?... 23
g) Apa Keuntungan-Keuntungan dari Sistem Kunjungan bagi Negara? 24

4. Langkah-Langkah Apa yang Perlu Diambil Saat Ini untuk Meletakkan Protokol Opsional ke dalam Praktik? 26

Pengantar

Komunitas internasional telah menetapkan penyiksaan sebagai salah satu bentuk penyerangan yang sangat brutal dan tidak dapat diterima terhadap martabat manusia, di mana tidak ada satu wilayah pun di dunia yang telah bebas dari penyiksaan. Larangan terhadap penyiksaan dan perlakuan atau penghukuman yang tidak manusiawi dan merendahkan martabat manusia dengan jelas dilarang dalam konvensi-konvensi internasional yang tak terbilang jumlahnya, baik secara universal[2] maupun regional.[3] Selain itu, doktrin hukum internasional juga telah, selama beberapa dekade, mempertimbangkan larangan ini sebagai bagian dari hukum kebiasaan internasional (*international customary law*) yang tidak dapat dikesampingkan di masa damai ataupun perang, atau dengan dalih bahaya yang mengancam keamanan nasional.[4]Oleh karena itu, larangan tanpa syarat tentang penyiksaan adalah kewajiban yang diakui secara internasional untuk setiap

---

[2] Sebagai tambahan terhadap Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, Pasal 3, dapat juga mengacu pada Kovenan Hak-Hak Sipil dan Politik, Pasal 7, 16 Desember 1966; Konvensi Jenewa tahun 1949 tentang Perlindungan terhadap Para Korban dari Konflik Bersenjata, Pasal 3.1a dan 3.1c, Pasal Umum untuk semua Konvensi; Pasal 147 dari Konvensi tentang Penduduk Sipil; Pasal 49-51 dari Konvensi tentang Mereka yang Terluka di Darat; dan Pasal 51-53 dari Konvensi tentang Mereka yang Terluka di Laut, 12 Agustus 1949; Konvensi PBB Menentang Penyiksaan, 10 Desember 1984; dan Konvensi PBB tentang Hak Anak, Pasal 37 dan 39, 20 November 1989.

[3] Di Amerika, Konvensi Amerika tentang Hak Asasi Manusia, Pasal 5, 22 November 1969 dan Konvensi Inter-Amerika untuk Mencegah dan Menghukum Penyiksaan, 9 Desember 1985; di Eropa, Pasal 3 Konvensi Eropa untuk Perlindungan Hak Asasi Manusia dan Kebebasan-Kebebasan Dasar, 4 November 1950, Undang-Undang Final Helsinki Tahun 1975 *(Final Act of Helsinki of 1975)* (Prinsip VII), dan Konvensi Eropa untuk Pencegahan Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman yang Tidak Manusiawi atau Merendahkan Martabat Manusia, 26 November 1987, bersama dengan Protokol I dan II, 4 November 1993; di Afrika Pasal 5 Piagam Afrika tentang Hak Asasi Manusia dan Orang, 26 Juni 1981.

[4] Kumpulan pendapat saat ini muncul untuk memberikan penekanan pada ide bahwa larangan terhadap penyiksaan telah mencapai status sebagai *jus cogens* atau norma hukum internasional yang "tidak dapat diubah" (peremptory norm). Hal ini tercantum di dalam Konvensi Wina tentang

pejabat Negara, tanpa melihat apakah pemerintahnya sudah meratifikasi instrumen hak asasi manusia. Namun, meskipun pengutukan secara universal terhadap penyiksaan telah disuarakan, kesewenangan yang mengerikan ini masih terjadi di seluruh dunia.[5]

Untuk alasan inilah, selama tahun 1970-an, ketika Konvensi PBB Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi atau Merendahkan Martabat Manusia (UNCAT, dalam terjemahan ditulis singkat saja Konvensi Menentang Penyiksaan) sedang dirundingkan, beberapa organisasi internasional berusaha menemukan cara-cara yang baru dan lebih masuk akal untuk mencegah kesewenangan. Terinspirasi dari hasil kunjungan ke penjara-penjara selama masa perang yang dilakukan oleh Komite Palang Merah Internasional (ICRC), Tn. Jean-Jacques Gautier, seorang bankir berkebangsaan Swiss berkeinginan untuk menciptakan suatu sistem pemeriksaan rutin terhadap tempat-tempat penahanan di seluruh dunia. Setelah melalui proses negosiasi yang panjang dan sulit, sistem yang diharapkan ini pada akhirnya tercipta dengan adanya Protokol Opsional untuk Konvensi PBB

Hukum Perjanjian (Pasal 53) sebagai suatu norma "yang diterima dan diakui oleh komunitas internasional yang terdiri dari Negara secara keseluruhan, sebagai suatu norma di mana pelanggaran terhadapnya dilarang dan hanya dapat diubah oleh suatau norma pengganti dari hukum internasional umum yang memiliki karakter yang sama". Dengan kata lain, Negara-Negara tidak dapat menarik diri dari kewajiban mereka dalam situasi apa pun dan tidak dapat diubah hanya dengan suatu perjanjian. Salah satu putusan yang paling berpengaruh di dalam kaitannya dengan hal ini adalah kasus *Prosecutor v Anto Furundzija*, di Pengadilan Pidana Internasional untuk Negara Bekas Yugoslavia, IT-95-17/1-T, 10 Desember 1998, http://www.un.org/icty/cases/jugemindex-e.htm. Putusan ini mengambil pandangan yang luas tentang dampak hukum dari larangan terhadap penyiksaan sebagai suatu norma *jus cogens* yang meliputi pelaksanaan jurisdiksi universal atas tindakan-tindakan penyiksaan dan tidak dapat diterapkannya daluarsa dan hukum amnesti. Untuk pembacaan lebih lanjut mengenai isu ini lihat: SEIDERMAN, Ian, *Hierarchy in International Law: The Human Rights Dimension*, School of Human Rights Research, Hart Publishing, 2000, hlm. 55-59, 92-93, 109-119 dan Amnesty International, *Combating Torture: A Manual for Action*, London: Amnesty International Publications, 2002, hlm. 65-66.

[5] "[...] di dalam setiap masyarakat manusia, ada potensi terjadinya penyiksaan, dan hanya lingkungan yang tepat yang membuat potensi ini dapat dikendalikan." STROUM, Jacques dan Pascal DAUDIN, "Une analyse des facteurs qui favorisent la torture", dalam APT, *Vingt ans consacrés à la réalisation d´une idée. Recueil d´Articles en l´honneur de Jean-Jacques Gautier, Geneva,* APT Publications, 1997, hlm. 117-128.

Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi atau Merendahkan Martabat Manusia (selanjutnya disebut "OPCAT" atau "Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan"), yang disahkan pada tanggal 18 Desember 2002 oleh Majelis Umum PBB.[6] Sekarang, tergantung kepada Negara-Negara untuk mengambil langkah maju di dalam mendukung penghapusan penyiksaan, dengan menandatangani, meratifikasi dan mengimplementasi instrumen baru ini; dengan begitu, tercapailah hasil dari proses selama tiga puluh tahun, mulai dari ide awalnya sampai pada membuat instrumen praktis dan efektif ini menjadi kenyataan.

Bab ini mencoba memperkenalkan pembaca kepada Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan dengan menjawab beberapa pertanyaan mendasar mengenai instrumen. Oleh karena itu, bab ini mulai dengan meninjau secara singkat perjanjian PBB yang pertama tentang menentang penyiksaan dan instrumen pokok pada Protokol Opsional, yaitu Konvensi PBB Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi atau Merendahkan Martabat Manusia; bagian ini juga sekaligus meninjau mekanisme yang diciptakan oleh perjanjian ini, yaitu Komite PBB Menentang Penyiksaan [*UN Committee against Torture* – biasa ditulis singkat CAT, dan dalam selanjutnya dalam terjemahan ini ditulis singkat Komite Menentang Penyiksaan, *ed.*]. Bab ini menggambarkan secara umum apa itu Protokol Opsional di dalam hukum internasional, sebelum menjelaskan kebutuhan baru dan khusus dari adanya Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan. Bab ini juga menggambarkan bagaimana sistem kunjungan yang ada di dalam Protokol Opsional untuk Menentang Penyiksaan (OPCAT) akan berguna di dalam praktiknya, dengan memberikan kesimpulan tentang beberapa langkah-langkah yang harus diambil saat ini untuk meletakkan Protokol Opsional ke dalam praktik.

---

[6] UN. Doc. A/RES/57/199, 18 Desember 2002.

1. Instrumen Hukum PBB tentang Penyiksaan Saat Ini

a) Bagaimana Tindakan-Tindakan Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi atau Merendahkan Martabat Manusia Didefinisikan di Bawah Hukum Hak Asasi Manusia Internasional?

Di bawah hukum hak asasi internasional, definisi penyiksaan yang secara luas paling diakui terdapat di dalam Konvensi PBB Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi atau Merendahkan Martabat Manusia (selanjutnya disebut "UNCAT" atau "Konvensi Menentang Penyiksaan").[7] Pasal 1 Konvensi Menentang Penyiksaan mendefinisikan penyiksaan sebagai berikut:

> istilah "penyiksaan" berarti setiap perbuatan yang dilakukan dengan sengaja, sehingga menimbulkan rasa sakit atau penderitaan yang luar biasa, baik jasmani maupun rohani, pada seseorang untuk memperoleh pengakuan atau keterangan dari orang itu atau orang ketiga, dengan menghukumnya atas suatu perbuatan yang telah dilakukan atau diduga telah dilakukan oleh orang itu atau orang ketiga, atau mengancam atau memaksa orang itu atau orang ketiga, atau untuk suatu alasan apa pun yang didasarkan pada setiap bentuk diskriminasi, apabila rasa sakit atau penderitaan tersebut ditimbulkan oleh, atas hasutan dari, dengan persetujuan atau sepengetahuan seorang pejabat publik atau orang lain yang bertindak di dalam kapasitas publik. Hal itu tidak meliputi rasa sakit atau penderitaan yang semata-mata timbul dari, melekat pada atau diakibatkan oleh, suatu sanksi hukum yang berlaku.[8]

---

[7] UN. Doc. A/RES/39/46, 10 Desember 1984. Mulai berlaku tanggal 26 Juni 1987.

[8] Penting untuk dicatat bahwa suatu tindakan tidak dapat dijustifikasi sebagai suatu sanksi yang sah menurut hukum hanya karena tindakan tersebut diakui oleh hukum nasional, tindakan tersebut juga harus disesuaikan dengan standard internasional.

Dari pasal ini, terdapat tiga unsur pokok di dalam pendefinisian penyiksaan:

1) harus terdapat rasa sakit atau penderitaan jasmani atau rohani yang luar biasa;
2) harus terdapat suatu tujuan; dan
3) harus ditimbulkan oleh atau atas hasutan dari atau dengan persetujuan atau sepengetahuan dari seorang pejabat publik atu seseorang yang bertindak di dalam kapasitas publik.[9]

Walaupun terdapat bermacam-macam definisi tentang penyiksaan di tingkat internasional dan regional, ciri-ciri pembeda yang penting tentang penyiksaan ini, yang terdapat di dalam Konvensi Menentang Penyiksaan, merupakan ciri-ciri umum di dalam semua definisi. Pendekatan yang diterima di bawah hukum internasional dimaksudkan untuk menghindari penyusunan sebuah daftar yang lengkap mengenai tindakan-tindakan yang dapat dianggap sebagai penyiksaan, karena terdapat kekhawatiran bahwa daftar tersebut terlalu sempit di dalam cakupan penyiksaan dan dapat gagal merespon perkembangan teknologi dan nilai-nilai di dalam masyarakat yang demokratik.

Namun demikian, definisi yang terdapat di Konvensi Menentang Penyiksaan memuat sebuah daftar tujuan di mana suatu tindakan penyiksaan dapat dilakukan. Daftar ini tidak lengkap, namun memberikan suatu indikasi tentang macam-macam tujuan yang dapat tersembunyi di balik timbulnya penderitaan fisik atau psikologis yang luar biasa. Lebih lanjut, proses mempertimbangkan apakah suatu tindakan dapat dianggap sebagai penyiksaan atau tidak harus dilakukan dengan tes yang subjektif untuk mempertimbangkan keadaan-keadaan khusus dari tiap kasus.

---

[9] Untuk informasi lebih lanjut mengenai definisi tentang penyiksaan, lihat: APT, *The Definition of Torture: Proceedings of an Expert Seminar*, Geneva, APT, 2003, dan RODLEY, Nigel, *The Treatment of Prisoners under International Law*, Oxford: Oxford University Press, 1999, hlm. 75-107.

Tidak seperti penyiksaan, perlakuan atau penghukuman yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia tidak secara jelas didefinisikan oleh Konvensi Menentang Penyiksaan atau instrumen lain. Konvensi Menentang Penyiksaan secara sederhana merujuk mereka sebagai tindakan-tindakan yang tidak dapat dianggap masuk ke dalam definisi penyiksaan seperti yang ditentukan di dalam Pasal 1.[10] Hal ini dapat mengakibatkan kerancuan mengenai sesungguhnya apa yang mencakupi bentuk lain dari perlakuan sewenang-wenang ini. Oleh karena itu, tindakan-tindakan ini telah secara luas didefinisikan oleh jurisprudensi badan-badan dan ahli-ahli hak asasi manusia di tingkat internasional dan regional. Saat ini terdapat interpretasi yang mempertimbangkan bahwa tindakan-tindakan ini dapat dibedakan dari penyiksaan apabila mereka tidak timbul dari suatu tujuan tertentu.[11] Namun demikian, untuk dapat dipertimbangkan sebagai perlakuan atau penghukuman yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia, suatu tindakan harus tetap ditimbulkan oleh, atau atas hasutan dari, atau dengan persetujuan atau pengetahuan dari seorang pejabat publik atau seseorang yang bertindak dalam kapasitas publik.[12]

b) Apa Itu Konvensi PBB Menentang Penyiksaan?

Konvensi Menentang Penyiksaan disahkan oleh Majelis Umum PBB tanggal 10 Desember 1984 dan mulai berlaku tanggal 26 Juni 1987. Konvensi Menentang Penyiksaan adalah satu-satunya perjanjian yang mengikat secara hukum di tingkat universal, yang menaruh perhatian secara khusus pada pemberantasan penyiksaan.[13]

---

[10] Konvensi Menentang Penyiksaan, Pasal 16.

[11] Lihat: APT, *The Definition of Torture: Proceedings of an Expert Seminar, op.cit*., hlm.18, 58-59.

[12] Isi dari jurisprudensi di tingkat internasional dan regional menunjukkan bahwa kondisi yang memprihatinkan dari suatu penahanan yang menghasilkan kekerasan dalam tingkat tertentu dapat dikategorikan sebagai perlakuan atau penghukuman yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia. Untuk pembacaan lebih lanjut mengenai isu ini, lihat: APT, *The Definition of Torture: Proceedings of an Expert Seminar, op.cit*., hlm. 40-41.

[13] Sampai dengan Desember 2003, 134 Negara telah meratifikasi Konvensi. Untuk daftar terkini dari Negara-Negara Pihak, silakan lihat website Kantor Komisaris Tinggi PBB untuk Hak Asasi Manusia: www.ohchr.org/english/countries/ratification/.

Konvensi Menentang Penyiksaan memuat sejumlah kewajiban bagi Negara-Negara Pihak yang bertujuan melarang dan mencegah penyiksaan. Hal ini penting, terutama karena Konvensi Menentang Penyiksaan memuat definisi tentang penyiksaan yang diakui secara internasional dan mewajibkan Negara-Negara Pihak untuk menjamin bahwa tindakan-tindakan penyiksaan merupakan tindak pidana di bawah hukum nasional mereka.[14] Konvensi Menentang Penyiksaan menetapkan bahwa pelarangan terhadap penyiksaan merupakan hak yang tidak dapat dikesampingkan, dengan kata lain, perlarangan terhadap penyiksaan harus diterapkan di dalam setiap keadaan.

Konvensi juga mewajibkan Negara-Negara Pihak untuk mengambil langkah-langkah yang efektif untuk mencegah penyiksaan dan bentuk lain dari perlakuan atau penghukuman yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia. Dalam hal ini, Konvensi Menentang Penyiksaan memuat sejumlah kewajiban bagi Negara-Negara Pihak, yang dirancang untuk mencegah dan melarang tindakan-tindakan seperti ini, seperti: tinjauan mengenai teknik-teknik interogasi; investigasi yang cepat dan imparsial; pelarangan penggunaan pernyataan apa pun yang diperoleh melalui penyiksaan sebagai bukti di persidangan; hak untuk memperoleh ganti rugi dan kompensasi.[15]

Akhirnya, Konvensi Menentang Penyiksaan juga menetapkan pembentukan Komite Menentang Penyiksaan, sebuah badan perjanjian yang terkait dengan monitoring terhadap pemenuhan kewajiban Negara-Negara Pihak.

---

[14] Konvensi Menentang Penyiksaan juga menetapkan bahwa Negara-Negara Pihak berkewajiban untuk membolehkan dilaksanakannya jurisdiksi universal terhadap kejahatan penyiksaan (Pasal 5-8). Sehingga, ketika kejahatan ini terjadi, pengadilan nasional memiliki jurisdiksi untuk mengadili, tanpa menghiraukan di mana kejahatan ini terjadi dan kebangsaan dari pelaku atau korban. Ide penting di balik hal ini adalah bahwa kejahatan-kejahatan tertentu, termasuk penyiksaan, dianggap sangat menjijikkan dan para pelakunya harus bertanggung jawab, di mana pun mereka berada dan tidak ada tempat berlindung yang aman untuk mereka.

[15] Pasal 2,10,11 dan 16.

c) Apa Itu Komite PBB Menentang Penyiksaan?

Di bawah sistem hak asasi manusia PBB, badan-badan khusus yang terdiri atas ahli-ahli independen dibentuk oleh perjanjian-perjanjian dalam rangka memonitor pemenuhan Negara-Negara Pihak terhadap kewajiban internasional mereka yang termuat di dalam perjanjian-perjanjian tersebut. Komite Menentang Penyiksaan adalah badan yang dibentuk oleh Konvensi Menentang Penyiksaan untuk memonitor ketaatan terhadap kewajiban-kewajiban tertentu yang termuat di dalam Konvensi Menentang Penyiksaan.

Komite Menentang Penyiksaan terdiri atas sepuluh orang ahli independen dengan kemampuan yang diakui dalam bidang hak asasi manusia.

d) Apa yang Dikerjakan oleh Komite PBB Menentang Penyiksaan?

Badan-badan perjanjian, termasuk Komite Menentang Penyiksaan, telah menciptakan suatu sistem pelaporan berkala untuk memonitor sejauh mana Negara-Negara Pihak menghormati kewajiban-kewajiban mereka untuk mengimplementasikan perjanjian tertentu. Negara-Negara Pihak harus menyerahkan laporan tertulis kepada Komite setiap empat tahun sekali (walaupun di dalam praktiknya banyak Negara Pihak yang gagal memenuhi batas waktu). Komite lalu memeriksa laporan tersebut, termasuk menyelenggarakan sebuah pertemuan formal secara publik dengan perwakilan Negara untuk mengklarifikasi pelbagai pertanyaan dan persoalan. Komite Menentang Penyiksaan juga secara informal menerima informasi tambahan dari sumber-sumber lain, seperti NGO/LSM. Tujuan dari prosedur ini adalah supaya Komite memperoleh gambaran yang realistis mengenai situasi penyiksaan dan perlakuan sewenang-wenang di wilayah Negara Pihak dan dengan demikian dapat membuat rekomendasi bagaimana cara melaksanakan kewajiban-kewajiban di dalam perjanjian untuk mencegah, melarang dan menghukum praktik penyiksaan secara lebih baik.

Sebagai tambahan untuk pelaporan rutin yang digambarkan di atas, Komite juga dapat menjalankan penyelidikan rahasia terhadap dugaan adanya praktik penyiksaan secara sistematis.[16] Penyelidikan semacam ini hanya dapat dilakukan jika Komite telah menerima "*informasi yang dapat dipercaya, yang menurut Komite memuat indikasi-indikasi yang cukup beralasan bahwa penyiksaan sedang dilakukan secara sistematis*".[17] Negara Pihak diundang untuk bekerja sama dan, di mana persetujuan diberikan, penyelidikan dapat melibatkan misi pencari fakta Komite Menentang Penyiksaan ke negara terkait. Komite lalu menyerahkan penemuan-penemuan dan rekomendasi-rekomendasi dari penyelidikan kepada Negara Pihak. Walaupun proses ini berlangsung secara rahasia, Komite dapat, setelah berkonsultasi dengan Negara Pihak, memasukkan ringkasan laporan mengenai hasil penyelidikan ke dalam laporan tahunannya atau menerbitkan laporan tersebut secara keseluruhan.[18]

Akhirnya, Komite juga dapat mempertimbangkan komunikasi dari, atau atas nama, individu-individu yang mengaku sebagai korban dari pelanggaran terhadap Konvensi Menentang Penyiksaan, walaupun Negara Pihak harus membuat deklarasi untuk menerima kompetensi Komite Menentang Penyiksaan ini terlebih dahulu, sebelum Komite Menentang Penyiksaan dapat mempertimbangkan komunikasi individual.[19]

---

[16] Pasal 20. Lihat Lampiran 3 untuk daftar Negara-Negara Pihak yang telah membuat reservasi terhadap Pasal 20.

[17] Dalam praktiknya, mandat ini sesuai Pasal 20, tidak terlalu sering digunakan.

[18] Laporan terbaru yang diterbitkan secara keseluruhan oleh Komite Menentang Penyiksaan, dengan persetujuan dari Negara, adalah investigasi yang dilakukan sesuai Pasal 20 di Meksiko selama periode tahun 2001-2002. Lihat UN.Doc. CAT/C/75, tertanggal 16 Mei 2003.

[19] Lihat Lampiran 3 untuk daftar Negara-Negara Pihak yang telah mengakui kompetensi dari Komite untuk mempertimbangkan komunikasi individu sesuai Pasal 22.

2. Protokol Opsional di dalam Hukum Hak Asasi Manusia Internasional

a) Apa Itu Protokol Opsional?

Sebelum membahas mengenai Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan secara khusus, kita akan terlebih dahulu menguraikan sifat dasar dari jenis instrumen hukum ini secara lebih umum. Suatu Protokol Opsional merupakan suatu penambahan terhadap suatu perjanjian internasional (antara lain piagam, konvensi, kovenan, atau persetujuan) yang disahkan, baik pada saat yang bersamaan atau setelah perjanjian pokoknya disahkan. Sebuah protokol memperkenalkan ketentuan-ketentuan atau prosedur-prosedur yang tidak ada di dalam perjanjian pokok, yang kemudian melengkapi perjanjian pokok. Protokol ini sifatnya opsional, dalam arti bahwa ketentuan-ketentuan yang ada di dalamnya tidak secara otomatis mengikat Negara-Negara yang telah meratifikasi perjanjian pokok; mereka bebas untuk meratifikasi protokol atau tidak. Oleh karena itu, sebuah Protokol Opsional memiliki mekanismenya sendiri untuk ratifikasi dan kapan ia mulai berlaku, yaitu independen dari perjanjian yang dimaksudkan untuk dilengkapi.

Banyak instrumen hak asasi manusia, baik di tingkat universal maupun regional, yang memiliki protokolnya sendiri.[20] Protokol Opsional ini telah dirancang untuk tujuan-tujuan yang berbeda, termasuk:

---

[20] Di tingkat universal, kita dapat mengutip, sebagai contoh: Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik tahun 1966 memiliki dua Protokol Opsional, yang disahkan pada tahun 1966 dan 1989; Konvensi terkait dengan Status Para Pengungsi dilengkapi dengan sebuah protokol yang disahkan pada tahun 1967. Konvensi tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan tahun 1979 dilengkapi dengan Protokol Opsional tahun 1999, dan Konvensi Hak Anak tahun 1989 dilengkapi dengan dua Protokol Opsional, keduanya disahkan pada tahun 2000. Di tingkat regional: 11 protokol melengkapi Konvensi Eropa tentang Hak Asasi Manusia tahun 1950, sedangkan Protokol Opsional tahun 1998 pada Piagam Afrika tentang Hak Asasi Manusia dan Hak-Hak Raykat tahun 1981 menetapkan Pengadilan Afrika untuk Hak Asasi Manusia dan Hak-Hak Rakyat, yang mulai berlaku tanggal 25 Januari 2004.

- Untuk memungkinkan penambahan cara-cara monitoring terhadap hak-hak yang termuat di dalam perjanjian yang asli (perjanjian pokok). Contoh yang paling terkenal, yakni Protokol Opsional untuk Kovenan Hak-Hak Sipil dan Politik (Kovenan dan Protokol, keduanya mulai berlaku tahun 1976) dan Protokol Opsional tahun 1999 untuk Konvensi PBB tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan. Kedua Protokol Opsional ini memperluas kompetensi masing-masing Komite monitoring untuk menerima komunikasi-komunikasi dan melakukan investigasi terhadap pelanggaran perjanjian-perjanjian pokok.[21] Sama halnya, Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan disetujui atas dasar tujuan untuk menciptakan badan-badan hak asasi manusia yang baru, yang dirancang untuk mencegah penyiksaan dan perlakuan sewenang-wenang melalui kunjungan rutin ke tempat-tempat penahanan.
- Untuk memperbaiki kekurangan-kekurangan atau untuk mencakupi hak-hak atau kewajiban-kewajiban tambahan yang tidak dicakup oleh perjanjian pokok. Contohnya, Protokol San Salvador tahun 1988 tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya dirancang untuk melengkapi dan memperluas hak-hak sipil dan politik yang termuat di dalam Konvensi Amerika tentang Hak Asasi Manusia, sedangkan Protokol Asuncion [nama ini diambil dari nama tempat, ibukota Paraguay, *ed*.] tahun 1990 dimaksudkan untuk memberikan kekuatan baru untuk mengembangkan opini seluruh dunia menentang hukuman mati.

Seseorang dapat mengatakan bahwa sebuah Protokol Opsional adalah suatu strategi yang sah atau alat untuk kepentingan Negara-Negara di dalam memperbarui, meningkatkan atau memperkuat ketentuan-ketentuan di dalam sebuah perjanjian tanpa harus

---

[21] Lihat IIHR, *"Optional Protocol. Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women"*, San José, IIHR/UNIFEM, 2002.

membuka kembali isi dari perjanjian untuk dibahas. Dengan menegosiasikan sebuah persetujuan tambahan, Negara-Negara menghindari risiko yang mengerikan, alih-alih memperkuat perjanjian yang asli, yang seringkali merupakan hasil dari pertarungan diplomatik yang hebat dan kadang kala konsensus yang rapuh.

b) Siapa yang Dapat Menandatangani dan Meratifikasi Sebuah Protokol Opsional?

Protokol Opsional adalah teks yang melengkapi instrumen internasional yang sudah ada, dan, dalam banyak peristiwa, hanya Negara-Negara yang merupakan pihak dalam perjanjian pokok yang dapat meratifikasinya. Dengan kata lain, Negara-Negara harus terlebih dahulu meratifikasi perjanjian pokok dan sesudah itu baru dapat meratifikasi Protokol Opsional untuk perjanjian pokok.[22] Inilah yang menjadi masalah terkait dengan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, yang dengan jelas menetapkan bahwa hanya Negara-Negara yang merupakan pihak dalam Konvensi yang dapat meratifikasi Protokol Opsional.[23]

c) Mengapa Perlu Ada Sebuah Protokol Opsional untuk Konvensi PBB Menentang Penyiksaan?

Kita telah lihat bahwa Konvensi Menentang Penyiksaan menetapkan kerangka hukum yang kokoh untuk memerangi praktik ini. Di lain

---

[22] Terdapat beberapa pengecualian untuk praktik umum ini, contohnya: Dua Protokol Opsional untuk Konvensi Hak Anak yang disahkan tanggal 25 Mei 2000 dan Protokol tahun 1967 pada Konvensi terkait dengan Status Para Pengungsi tahun 1951. Protokol Opsional Tahun 2000 pada Konvensi Hak Anak tentang penjualan anak, pelacuran anak dan pornografi anak, mengizinkan Negara-Negara yang telah menandatangani tetapi tidak meratifikasi Konvensi Hak Anak untuk menandatangani dan meratifikasi Protokol Opsional ini. Protokol Opsional Tahun 2000 pada Konvensi Hak Anak tentang keterlibatan anak-anak di dalam konflik bersenjata, maju satu langkah dan mengizinkan Negara mana pun, tanpa melihat apakah Negara tersebut merupakan pihak atau tidak dalam Konvensi Hak Anak, untuk menandatangani dan meratifikasi Protokol Opsional.

[23] Protokol Opsional menetapkan bahwa Negara-Negara yang telah menandatangani Konvensi Menentang Penyiksaan juga dapat menandatangani Protokol Opsionalnya, tetapi mereka tidak akan bisa meratifikasi Protokol Opsional sebelum mereka meratifikasi Konvensi.

pihak, Komite Menentang Penyiksaan adalah badan yang kompeten untuk mengawasi Negara-Negara Pihak di dalam menjalankan kewajiban-kewajiban mereka untuk melarang, mencegah dan menghukum penyiksaan. Sebagai tambahan, pelbagai norma dan mekanisme menentang penyiksaan dan perlakuan sewenang-wenang juga muncul di tingkat regional. Namun demikian, praktik-praktik ini masih berlangsung dan tersebar luas di seluruh dunia. Untuk alasan inilah, sebuah pendekatan yang seluruhnya baru sangat diperlukan untuk secara efektif mencegah pelanggaran-pelanggaran seperti ini.

Pendekatan baru ini, yang termuat di dalam Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, didasarkan atas pemikiran bahwa semakin terbuka dan transparannya tempat-tempat penahanan, maka kesewenangan akan semakin berkurang. Karena tempat-tempat penahanan dianggap tertutup untuk dunia luar, orang-orang yang dirampas kebebasannya sangat rentan dan secara khusus berisiko akan terjadinya penyiksaan dan bentuk lain dari perlakuan sewenang-wenang serta pelanggaran hak asasi manusia lainnya. Lebih lanjut, penghormatan terhadap hak-hak dasar mereka secara khusus tergantung pada para pejabat yang berwenang di tempat penahanan dan mereka bergantung pada orang lain untuk pemenuhan kebutuhan dasar mereka. Pelanggaran terhadap orang-orang yang dirampas kebebasannya dapat muncul dari peraturan yang menindas dan sistem yang tidak mencukupi ataupun karena kelalaian. Membuka tempat-tempat penahanan untuk dilakukannya mekanisme pengawasan eksternal, serperti yang dilakukan oleh Protokol Opsional, merupakan salah satu cara yang paling efektif untuk mencegah praktik-praktik yang kejam dan untuk memperbaiki kondisi penahanan.

d) Bagaimana Kunjungan ke Tempat-Tempat Penahanan Dapat Mencegah Penyiksaan dan Perlakuan Sewenang-Wenang?

Pengalaman yang luas dari beberapa entitas seperti ICRC dan Komite Eropa untuk Pencegahan terhadap Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman yang Tidak Manusiawi dan Merendahkan Martabat

Manusia (*European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, sering ditulis singkat sebagai CPT) telah menunjukkan bagaimana kunjungan rutin ke fasilitas-fasilitas penahanan dapat menjadi efektif dalam praktik.[24] Pertama dan terutama, fakta yang sederhana dari penerapan pengawasan eksternal adalah adanya efek jera pada para pejabat yang tidak ingin menjadi subjek kecaman pihak luar dan mungkin sebaliknya, ada keyakinan bahwa mereka tidak akan pernah diminta untuk bertanggung jawab atas tindakan-tindakan mereka. Lebih lanjut, kunjungan rutin memungkinkan para ahli independen untuk memeriksa, untuk pertama kalinya, tanpa saksi-saksi dan para perantara, perlakuan yang diberikan pada orang-orang yang dirampas kebebasannya dan untuk mempertimbangkan kondisi tempat mereka ditahan. Berdasarkan situasi konkret yang diamati, para ahli dapat membuat rekomendasi-rekomendasi yang realistis dan praktis dan kemudian masuk ke dalam dialog dengan para pejabat untuk memecahkan persoalan-persoalan yang terdeteksi. Terakhir, kunjungan dari dunia luar dapat menjadi sumber dukungan moral yang penting untuk orang-orang yang dirampas kebebasannya.

3. Isu-isu Khusus yang Diangkat oleh Protokol Opsional

a) Apa yang Baru Mengenai Protokol Opsional untuk Konvensi PBB Menentang Penyiksaan?

Hal yang baru mengenai Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, dibandingkan dengan mekanisme-mekanisme hak asasi manusia yang sudah ada, didasarkan pada dua faktor. *Pertama*, sistem yang dibentuk oleh Protokol Opsional

---

[24] CPT, yang dibentuk tahun 1987, adalah badan ahli independen yang dimandatkan untuk melakukan kunjungan ke tempat-tempat penahanan di dalam wilayah Negara-Negara Pihak pada Konvensi Eropa untuk Pencegahan terhadap Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman yang Tidak Manusiawi dan Merendahkan Martabat Manusia, dalam rangka membuat rekomendasi-rekomendasi untuk memperbaiki perlakuan terhadap orang-orang yang dirampas kebebasannya dan dalam kondisi ditahan. Untuk informasi lebih lanjut, silakan kunjungi: www.cpt.coe.int.

ditekankan pada pencegahan terjadinya pelanggaran, bukannya pada reaksi yang muncul setelah pelanggaran itu terjadi. Pendekatan pencegahan yang termuat di dalam Protokol Opsional didasarkan pada monitoring rutin dan berkala pada tempat-tempat penahanan melalui kunjungan ke fasilitas-fasilitas ini, yang dilakukan oleh badan-badan ahli dalam rangka mencegah terjadinya kesewenangan. Sebaliknya, kebanyakan dari mekanisme-mekanisme hak asasi manusia, termasuk Komite Menentang Penyiksaan, memonitor situasi setelah mereka menerima dugaan adanya kesewenangan. Sebagai contoh, walaupun Komite Menentang Penyiksaan dapat melakukan kunjungan ke Negara-Negara Pihak, namun Komite Menentang Penyiksaan hanya dapat melakukan hal tersebut jika ada indikasi yang cukup beralasan bahwa penyiksaan telah secara sistematis dipraktikkan dan dengan persetujuan terlebih dahulu dari Negara.

Hal baru lainnya adalah bahwa Protokol Opsional didasarkan pada persamaan pemikiran dari Negara-Negara Pihak untuk mencegah pelanggaran-pelanggaran, bukannya pada pengutukkan yang dilakukan oleh Negara-Negara Pihak atas pelanggaran-pelanggaran yang telah terjadi. Mekanisme-mekanisme hak asasi manusia, termasuk Komite Menentang Penyiksaan, juga mencari dialog yang konstruktif. Mereka didasarkan pada pemeriksaan publik terhadap pemenuhan Negara atas kewajiban-kewajibannya melalui pelaporan atau sistem komunikasi individu seperti yang telah dijelaskan di atas. Sistem yang termuat di dalam Protokol Opsional lebih didasarkan pada proses kerja sama jangka panjang berkelanjutan dan dialog dalam rangka membantu Negara-Negara Pihak untuk mengimplementasikan perubahan-perubahan yang diperlukan untuk mencegah penyiksaan dan perlakuan sewenang-wenang dalam jangka panjang.

b) Bagaimana Protokol Opsional Ini Akan Bekerja?

Aspek baru lainnya dari Protokol Opsional adalah bahwa Protokol akan menetapkan suatu sistem pencegahan ganda baik di tingkat internasional maupun nasional. Protokol Opsional merancang

pembentukan sebuah badan ahli internasional di dalam PBB, dan juga sebuah badan nasional yang harus dibentuk oleh Negara-Negara Pihak. Kedua mekanisme ini akan melakukan kunjungan rutin ke tempat-tempat penahanan dengan tujuan untuk memonitor situasi, mengusulkan rekomendasi-rekomendasi dan bekerja secara konstruktif dengan Negara-Negara Pihak di dalam pengimplementasiannya.[25]

Mekanisme internasional, yaitu "Sub-komite untuk Pencegahan" (*Subcommittee on Prevention*), yang pada awalnya akan terdiri atas sepuluh orang ahli independen dari pelbagai latar belakang profesional, kemudian akan meningkat menjadi dua puluh lima orang anggota setelah ratifikasi ke-50. Mandatnya adalah untuk melaksanakan kunjungan rutin ke tempat-tempat penahanan di wilayah Negara-Negara Pihak pada Protokol Opsional. Setelah melakukan kunjungan rutin, Sub-komite akan menulis sebuah laporan yang berisi rekomendasi-rekomendasi kepada pejabat yang relevan. Laporan tersebut akan tetap bersifat rahasia, kecuali apabila Negara Pihak yang terkait memberikan persetujuannya untuk menerbitkan laporan atau gagal untuk bekerja sama dengan Sub-komite. Sub-komite juga akan memainkan peran penting sebagai penasihat untuk Negara-Negara Pihak dan mekanisme pencegahan nasional.

Pendekatan nasional terdiri dari pembentukan atau penunjukan badan-badan nasional oleh Negara-Negara Pihak, yang juga akan memiliki mandat untuk melakukan kunjungan rutin ke tempat-tempat penahanan dan membuat rekomendasi-rekomendasi kepada pejabat yang relevan. Semua Negara Pihak memiliki kewajiban untuk menetapkan, jika sudah ada, untuk memelihara sistem nasional dalam waktu satu tahun setelah Protokol Opsional mulai berlaku atau, setelah Protokol berlaku, satu tahun setelah ratifikasi atau aksesi. Dalam rangka menjamin efektivitas dan independensi badan-badan ini dan memastikan bahwa

---

[25] Mandat dan fungsi dari Sub-komite internasional dan mekanisme pencegahan nasional akan dijelaskan secara lebih detail dalam Bab IV dari buku Pedoman ini.

mereka akan bebas dari intervensi apa pun, Protokol Opsional menyusun – untuk pertama kalinya dalam instrumen internasional – jaminan dan perlindungan khusus yang harus dihormati oleh Negara-Negara Pihak. Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan tidak menetapkan bentuk tertentu bagaimana mekanisme ini harus dilakukan. Dengan begitu, hal itu memberikan fleksibilitas bagi Negara-Negara Pihak untuk menetapkan sebuah badan yang mereka pilih termasuk komisi hak asasi manusia, ombudsman, komisi parlemen, sistem kunjungan yang dilakukan masyarakat biasa, organisasi masyarakat sipil, dan juga sistem campuran dengan menggabungkan elemen-elemen yang ada.

c) Apa yang Akan Menjadi Pertalian antara Mekanisme Internasional dan Nasional di Bawah Protokol Opsional?

Badan-badan internasional dan nasional akan bekerja secara saling melengkapi. Untuk memfasilitasi kerja sama, mereka dapat bertemu dan bertukar informasi, jika perlu, secara rahasia. Dimensi yang penting adalah bahwa Sub-komite internasional dapat menyediakan bantuan dan saran secara langsung kepada Negara-Negara Pihak dalam kaitan dengan pembentukan dan fungsi efektif dari mekanisme pencegahan nasional. Lebih lanjut, mekanisme internasional juga dapat menawarkan pelatihan dan bantuan teknis secara langsung kepada mekanisme nasional dengan tujuan untuk meningkatkan kapasitas mereka. Dengan menetapkan hubungan kerja sama yang saling melengkapi antara usaha-usaha pencegahan di tingkat internasional dan nasional, Protokol Opsional menciptakan satu landasan dan tujuan baru yang penting untuk menjamin implementasi yang efektif dari standard internasional di tingkat nasional.

d) Kapan dan Bagaimana Kunjungan ke Tempat-Tempat Penahanan Berlangsung?

Para anggota dari mekanisme internasional dan nasional akan dimandatkan untuk melakukan kunjungan ke tempat-tempat penahanan secara rutin dan berkala. Sub-komite internasional akan

menetapkan kalender kunjungan berkala ke semua Negara-Negara Pihak dalam rangka melakukan kunjungan ke tempat-tempat penahanan yang dipilih. Sub-komite juga dapat mengusulkan kunjungan lanjutan dalam kunjungan berkala jika Sub-komite mempertimbangkan hal itu tepat dilakukan. Mekanisme-mekanisme pencegahan nasional biasanya dapat melakukan kunjungan secara lebih rutin karena mekanisme-mekanisme tersebut memang ada secara permanen di dalam suatu negara.

Ketika Negara meratifikasi atau mengaksesi Protokol Opsional, Negara secara otomatis juga memberikan persetujuannya untuk mengizinkan kedua jenis mekanisme tersebut (nasional dan internasional) untuk masuk ke tempat-tempat penahanan mana pun di dalam wilayah yang berada dalam jurisdiksinya. Pemberian izin secara otomatis melalui ratifikasi dan aksesi itu berarti bahwa untuk masuk ke wilayah suatu Negara yang telah menjadi pihak tersebut, kedua mekanisme pencegahan itu tidak memerlukan lagi persetujuan terlebih dahulu dari Negara bersangkutan. Para ahli yang melakukan kunjungan diperbolehkan untuk mewawancarai, secara pribadi dan tanpa saksi-saksi, dengan orang-orang yang dirampas kebebasannya, dan juga untuk mewawancarai orang lain, seperti petugas keamanan atau kesehatan dan anggota keluarga tahanan. Mereka akan memiliki akses yang tak terlarang pada catatan lengkap para tahanan atau narapidana dan hak untuk memeriksa aturan disipliner, sanksi dan dokumen-dokumen lain yang relevan seperti catatan-catatan tentang jumlah orang-orang yang dirampas kebebasannya dan jumlah tempat penahanan. Tim kunjungan secara rutin akan memeriksa seluruh fasilitas penahanan dan diizinkan untuk mengakses semua tempat, termasuk, sebagai contoh, asrama, fasilitas makan, dapur, sel isolasi, kamar mandi, area olah raga dan unit kesehatan.

e) Tempat-Tempat Penahanan Seperti Apa yang Dapat Dikunjungi?

Istilah "tempat penahanan" secara luas didefinisikan oleh Protokol Opsional dalam rangka menjamin perlindungan penuh terhadap

semua orang yang dirampas kebebasannya dalam segala situasi. Hal ini berarti bahwa kunjungan oleh badan-badan ahli internasional dan nasional tidak akan dibatasi hanya pada penjara dan kantor polisi, tetapi juga meliputi tempat-tempat seperti: fasilitas penahanan pra-persidangan, pusat untuk anak-anak, tempat pelaksanaan penahanan, kantor kekuatan keamanan. Pusat penahanan untuk buruh, pencari suaka, zona transit di bandara dan titik pemeriksaan di zona batas, lembaga medis dan psikiatris juga merupakan tempat yang dapat dikunjungi sesuai dengan ketentuan dalam Protokol Opsional. Lingkup mandat dari mekanisme kunjungan juga harus diperluas dan mencakupi tempat-tempat penahanan yang "tidak resmi", di mana orang-orang rentan terhadap pelbagai kesewenangan.

f) Apa yang Terjadi Setelah Kunjungan Dilakukan?

Di bagian akhir kunjungan mereka, mekanisme pencegahan akan mengeluarkan laporan dan satu seri rekomendasi yang didasarkan pada hasil observasi mereka. Tujuannya adalah untuk menetapkan satu hubungan kerja sama yang awet dengan pejabat yang relevan (seperti menteri kehakiman, pejabat urusan internal atau keamanan, pejabat penjara dan lainnya) dalam rangka mengimplementasikan rekomendasi-rekomendasi ini. Tujuan pertama dan utama dari Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan adalah untuk membantu Negara-Negara Pihak di dalam pencarian langkah-langkah yang praktis dan realistis untuk mencegah penyiksaan dan perlakuan sewenang-wenang. Efektivitas dari sistem kunjungan didasarkan pada pemikiran yang berkelanjutan, yakni kerja sama yang konstruktif. Instrumen kemudian menetapkan kewajiban khusus bagi Negara-Negara untuk masuk ke dalam dialog dengan mekanisme internasional dan nasional tentang langkah-langkah implementasi yang tepat.

Dalam rangka meningkatkan suasana saling menghormati dan kerja sama, laporan kunjungan (rekomendasi dan hasil observasi) dari Sub-komite internasional akan tetap bersifat rahasia.

Kerahasiaan ini memberi Negara Pihak kesempatan untuk memperbaiki masalah-masalah dan mengimplementasikan perubahan-perubahan untuk keluar dari sorotan publik, dan membuat beberapa Negara lebih berkeinginan untuk masuk ke dalam dialog. Namun, Negara Pihak dapat memilih untuk memerintahkan penerbitan laporan. Sub-komite juga dapat menerbitkan sebuah laporan di mana Negara Pihak mengeluarkan sebagian dari laporan ke publik. Lebih lanjut, jika Negara gagal untuk bekerja sama dengan Sub-komite, baik selama kunjungan atau di dalam memperbaiki situasi seperti yang terdapat dalam rekomendasi, maka Sub-komite dapat meminta Komite Menentang Penyiksaan untuk membuat pernyataan publik atau menerbitkan laporan, setelah berkonsultasi dengan Negara Pihak bersangkutan.

Sebaliknya, laporan-laporan mekanisme pencegahan nasional tidak dirahasiakan dan, bahkan, Negara Pihak memiliki kewajiban untuk menerbitkan dan menyebarkan laporan tahunan dari mekanisme pencegahan nasional.

g) Apa Keuntungan-Keuntungan dari Sistem Kunjungan bagi Negara?

Protokol Opsional dirancang sebagai penambahan yang sangat praktis bagi Negara-Negara Pihak pada Konvensi Menentang Penyiksaan untuk melaksanakan kewajiban mereka untuk mengambil langkah-langkah untuk mencegah penyiksaan dan bentuk lain dari perlakuan sewenang-wenang. Perlakuan sewenang-wenang sering muncul karena kondisi dan sistem yang tidak baik di dalam tempat-tempat penahanan atau kurangnya pelatihan yang tepat untuk mereka yang bertanggung jawab terhadap perawatan dari orang-orang yang dirampas kebebasannya. Protokol Opsional dan mekanisme-mekanisme yang berada di bawahnya menawarkan bantuan yang bersifat nasihat, teknis, dan finansial kepada Negara-Negara untuk mengatasi masalah-masalah kelembagaan.

Protokol Opsional tidak dimaksudkan untuk menargetkan atau mempersalahkan Negara-Negara, tetapi untuk bekerja secara konstruktif dengan Negara-Negara Pihak untuk mengimplementasikan perbaikan yang berkelanjutan. Dalam rangka menetapkan rasa percaya dan suasana kerja sama yang harmonis, Sub-komite dapat bekerja secara rahasia dengan Negara Pihak jika Negara tersebut meminta demikian. Negara-Negara Pihak tidak hanya memiliki kewajiban untuk bekerja sama dengan Sub-komite internasional dan mekanisme pencegahan nasional, tetapi hal itu juga merupakan keuntungan bagi mereka. Dengan membantu mekanisme-mekanisme untuk menentukan persyaratan yang nyata untuk memperkuat perlindungan terhadap orang-orang yang dirampas kebebasannya, mereka juga dapat, dalam jangka panjang, mempertunjukkan perbaikan yang dapat diterapkan, dan merespon secara tepat kritik-kritik yang ada.

Tidak seperti perjanjian-perjanjian dan badan-badan perjanjian lainnya yang menuntut Negara-Negara Pihak tanpa menawarkan pedoman bagaimana cara mengimplementasikan perjanjian-perjanjian tersebut, Protokol Opsional menawarkan cara untuk mengimplementasikan perubahan di tingkat domestik. Dana Sukarela Khusus (*Special Voluntary Fund*) akan dibentuk, yang akan menyediakan bantuan praktis bagi Negara-Negara Pihak untuk secara penuh mengimplementasikan rekomendasi-rekomendasi dari Sub-komite dan mendukung program pendidikan mekanisme pencegahan nasional.

Selanjutnya, dengan memperbaiki profesionalitas dari para pejabat penegak hukum melalui kondisi kerja yang lebih baik, pelatihan, *sharing* pengalaman-pengalaman internasional dan gagasan-gagasan lain, tingkat kepercayaan publik terhadap para pejabat dan tata pelaksanaan peradilan akan meningkat. Bantuan teknis yang ditawarkan oleh Protokol Opsional merupakan bantuan yang sangat berarti bagi banyak Negara yang menghadapi masalah-masalah sosial dan kelembagaan yang kompleks.

4. Langkah-Langkah Apa yang Perlu Diambil Saat Ini untuk Meletakkan Protokol Opsional ke Dalam Praktik?

Sebelum Protokol Opsional dapat mulai berlaku dan sistem kunjungan ke tempat-tempat penahanan dapat dipraktikkan, instrumen ini harus diratifikasi oleh paling sedikit 20 Negara. Saat ini, semua Negara Pihak pada Konvensi Menentang Penyiksaan memiliki kemampuan mempertunjukkan kemauan politik mereka untuk mencegah penyiksaan dan perlakuan sewenang-wenang dengan meratifikasi Protokol Opsionalnya.

Kampanye untuk mempromosikan ratifikasi dan implementasi dari Protokol harus melibatkan partisipasi aktif dari aktor-aktor nasional dan internasional yang luas dan beragam. Kampanye harus disajikan sebagai alasan untuk diskusi publik yang luas mengenai praktik penyiksaan dan perlakuan sewenang-wenang yang masih berlangsung terus-menerus dan kebutuhan yang mendesak untuk menghapusnya. Tentu saja, opini publik akan memainkan peran yang menentukan di dalam meyakinkan Negara-Negara untuk menyetujui sistem inspeksi baru ini dengan meratifikasi Protokol Opsional. Organisasi masyarakat sipil dan lembaga hak asasi manusia juga memainkan peran aktif di dalam kampanye proses ratifikasi dan implementasi, termasuk penunjukan dan partisipasi langsung yang dimungkinkan dalam mekanisme pencegahan nasional. Anggota parlemen, jurnalis, organisasi profesional, pejabat yang relevan dan aktor-aktor lain yang terkait, dapat memberikan sumbangsih di dalam menjamin berlakunya Protokol Opsional dengan cepat untuk mengakhiri penyiksaan.

Sejak pengadopsiannya pada 18 Desember 2002, sebuah momentum yang nyata dalam membangun dukungan global terhadap Protokol Opsional telah tercipta dan terus berlangsung.
Untuk daftar Negara-Negara yang turut menandatangani dan meratifikasi Protokol Opsional, silakan lihat: http://www.apt.ch/un/opcat/opcat_status.

BAB II

Sejarah Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan

Oleh: Nicolas Boeglin

Daftar Isi

Pengantar 31

1. Asal Muasal Proses Pembentukan Mekanisme Internasional untuk Mencegah Penyiksaan 32
    a) Perhatian Internasional terhadap Penyiksaan 32
    b) "Proyek Gautier" 57
    c) Rumusan Protokol Opsional 33
2. Strategi di Tingkat Regional dan Universal 34
    a) Upaya-Upaya Membuat Mekanisme Kunjungan Regional 35
        i) Eropa 36
        ii) Negara-Negara Amerika 37
    b) Kembali ke Pendekatan Universal 39
        i) Naskah Rancangan Baru untuk Protokol Opsional 39
        ii) Menggalang Dukungan bagi Pendekatan Universal 40
3. Kelompok Kerja yang Dibentuk untuk Menyusun Rancangan Protokol Opsional: Sebuah Proses Sepuluh-Tahunan 41
    a) Pembentukan Sebuah Kelompok Kerja 41
    b) Dinamika Kelompok Kerja 42
    c) Masalah-Masalah Utama yang Menjadi Perdebatan dalam Kelompok Kerja 44
        i) Mekanisme-Mekanisme yang Beragam untuk Hak Asasi Manusia 44
        ii) Masalah-Masalah Keuangan 45
        iii) Akses yang Tak Terbatas pada Semua Tempat Penahanan dan Tanpa Memerlukan Izin Terlebih Dahulu 46

iv) Reservasi 47
v) Peraturan Perundang-Undangan Domesti 48
vi) Mekanisme-Mekanisme Pencegahan Nasional.. 48
d) Kegiatan Sesi demi Sesi dari Kelompok Kerja 50
e) Keterlibatan NGO-NGO dalam Proses Negosiasi .. 54

4. Pengesahan Akhir Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan 55
a) Proses Pengesahan dalam PBB: Voting atauKonsensus? 55
b) Langkah-Langkah yang Mengarah pada Pengesahan 58
i) Komisi Hak Asasi Manusia (CHR) 58
ii) Dewan Ekonomi dan Sosial (ECOSOC) 60
iii) Majelis Umum (GA):
- Komite Ketiga dari Majelis Umum 61
- Sidang Pleno Majelis Umum 62
c) Kecenderungan dalam Proses Pengesahan 63
d) Strategi Advokasi Selama Proses Pengesahan 64

Pengantar

Sejarah Protokol Opsional untuk Konvensi PBB Menentang Penyiksaan [selanjutnya disebut Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, atau kadang Protokol Opsional] menyusuri masa hingga tiga puluh tahun ke belakang. Itulah masa di mana sejumlah warga dunia yang peduli melakukan upaya menggalang dukungan pelbagai NGO internasional dan beberapa Negara untuk menegakkan suatu sistem inspeksi internasional terhadap tempat-tempat penahanan atau penjara untuk mencegah penyiksaan. Protokol Opsional Konvensi Menentang Penyiksaan itu sendiri, setelah melalui proses yang panjang, akhirnya disahkan pada tanggal 18 Desember 2002. Agar pembaca bisa menangkap dan merasakan perjuangan panjang di balik kesuksesannya itu, bab ini dipersembahkan untuk menggambarkan proses historis pencapaian itu, mulai dari benih gagasannya hingga kepada masa berbuahnya.[26]

---

[26] Penulis menyampaikan terima kasih kepada orang-orang yang namanya tertulis berikut ini, yang secara langsung terlibat dalam proses negosiasi Protokol Opsional, atas sumbangan tak ternilai mereka, yaitu: Elizabeth Odio-Benito, mantan Ketua Kelompok Kerja dari Komisi Hak Asasi Manusia PBB untuk Rancangan Protokol Opsional; François de Vargas dan Claudine Haenni, keduanya mantan Sekretaris Jenderal APT; Debra Long, UN & Legal Programme Officer di APT; Ian Seiderman, Penasihat Hukum di Komisi Internasional untuk Pakar-Pakar Hukum (International Commission of Jurists, ICJ); Carmen Rueda-Castañon, Anggota dari Sekretariat Komite Menentang Penyiksaan (UN Committee Against Torture) dan Carlos Villan-Durán, Ketua Proyek Riset Hak Asasi Manusia, di OHCHR (Office of High Commissioner of Human Rights), Jenewa. Rasa terima-kasihku juga ditujukan kepada para staf kementerian luar negeri dan anggota dari Perwakilan-Perwakilan Tetap (Permanent Missions) untuk PBB yang bermarkas di Jenewa, yang sudah dengan suka rela diwawancarai, secara khusus Carmen I. Claramunt Garro dan Christián Guillermet (Kosta Rika), Jean Daniel Vigny dan Claudine Haenni (Swiss), Ulrika Sundberg (Swedia), Susan M.T. McCrory dan Bob Last (Inggris), Hervé Magro (Perancis) dan Norma Nascimbene de Dumont (Argentina). Semua kekeliruan menyangkut interpretasi terhadap aspek-aspek tertentu dari proses tersebut, proses yang mengarah kepada pengesahan akhir Protokol Opsional, adalah milik saya dan hanya milik saya.

Bab ini berangkat dari dasar pemikiran di balik gagasan, termasuk juga proses membangun momentum di antara komunitas internasional untuk mendukungnya, dan bentuk legal yang paling sesuai. Bab ini kemudian beralih kepada upaya-upaya dan hasil-hasil dari pengembangan sistem kunjungan pencegahan ke tempat-tempat penahanan di tingkat regional, yaitu di Eropa dan Amerika, kemudian kembali ke gagasan awal tentang suatu sistem dalam PBB untuk menjalankan inspeksi ke pelbagai belahan dunia. Kemudian diberikan penekanan tentang negosiasi panjang dan melelahkan selama sepuluh tahun di dalam Kelompok Kerja yang dibentuk untuk menyusun rancangan Protokol Opsional. Sajian kemudian diikuti dengan pemaparan pelbagai tahap proses yang mengarah kepada pengesahan akhirnya di Majelis Umum PBB. Mengingat begitu pentingnya peran yang dimainkan oleh NGO-NGO dalam keseluruhan proses tersebut, sumbangan-sumbangan mereka dicakupkan dalam masing-masing uraian atas bagian-bagian tersebut.

1. Asal Muasal Proses Pembentukan Mekanisme Internasional untuk Mencegah Penyiksaan

a) Perhatian Internasional terhadap Penyiksaan

Perhatian yang meningkat terhadap sifat penyiksaan yang meluas, dan dalam banyak kasus bersifat sistematis, di pelbagai belahan dunia pada tahun 1970-an, memuncak pada gerakan-gerakan yang signifikan dalam komunitas internasional untuk melahirkan norma-norma legal yang melarang dan mencegah praktik penyiksaan tersebut, juga menciptakan mekanisme-mekanisme yang menggeret Negara untuk bertanggung jawab atas kekerasan-kekerasan semacam itu.[27] Secara lebih khusus, kampanye tahunan Amnesti

[27] Ini adalah hari-hari Perang Dingin ketika sebagian besar negara-negara Amerika Latin diperintah oleh rejim-rejim militer represif, horor atas pengasingan psikiatrik dan praktik gulags di Uni Soviet dan Negara-Negara sosialis kemudian terungkap ke permukaan dengan adanya kesaksian dari Alexander Soljenitsine dan doktrin keamanan nasional menjustifikasi kondisi tempat-tempat penahanan dan penyekapan yang tidak manusiawi di sebagian besar negara di belahan Selatan, termasuk di beberapa negara di belahan Utara.

Internasional pada 1973 dan laporan kegiatannya untuk memerangi penyiksaan menghasilkan dampak yang besar pada opini publik internasional. Dalam konteks ini, perundingan untuk menyusun rancangan atau draf sebuah perjanjian spesifik menentang penyiksaan dalam lingkungan PBB dimulai pada tahun 1978. Proses itu kemudian berlanjut pada disahkannya pada tahun 1984 Konvensi PBB Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi atau Merendahkan Martabat Manusia [*UN Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, UNCAT*, selanjutnya disebut Konvensi Menentang Penyiksaan] dan pembentukan Komite Menentang Penyiksaan [*UN Committee against Torture, CAT*].

b) "Proyek Gautier"

Pada saat yang sama, sekelompok organisasi internasional juga merancang sebuah bentuk baru badan hak asasi manusia internasional untuk memerangi penyiksaan, yang akan *mencegah*, bukan sekadar *bereaksi*, pada kekerasan dan berpijak di atas prinsip *dialog* ketimbang *konfrontasi* dengan Negara. Mengingat watak tertutup dari penyiksaan, yang terjadi secara luas di pelbagai tempat penahanan yang tertutup dari perhatian publik, sistem yang dikembangkan itu mesti didasarkan pada inspeksi reguler oleh pakar-pakar independen ke pelbagai tempat penahanan kapan pun.

Konsep tentang mekanisme kunjungan internasional seperti ini lahir dari pemikiran seorang bankir berkebangsaan Swiss, Jean-Jacques Gautier. Setelah memutuskan untuk mendarmabaktikan masa-masa pensiunnya untuk mencegah penyiksaan, ia mulai melakukan evaluasi yang menyeluruh dan cermat terhadap cara-cara yang sudah ada yang digunakan untuk memerangi praktik penyiksaan di pelbagai belahan dunia. Dari situ ia kemudian memusatkan perhatiannya pada terobosan-terobosannya sendiri. Ia menyimpulkan bahwa metode-metode yang dijalankan oleh Palang Merah Internasional (ICRC) berkenaan dengan para tahanan perang dan tahanan politik tidak diragukan lagi merupakan yang

paling efektif dalam mencegah kesewenang-wenangan. Secara khusus ia terkesan pada bukti penurunan praktik penyiksaan di Iran dan Yunani setelah ICRC diberi akses terhadap fasilitas-fasilitas penahanan di kedua negara tersebut.

Selanjutnya, Jean-Jacques Gautier menyusun rencana menggalang dukungan untuk membangun sistem serupa untuk kunjungan reguler ke tempat-tempat penahanan, yang tidak hanya terbatas pada situasi konflik dan hukum humaniter. Perjuangannya berbuah pada didirikannya Komite Swiss Menentang Penyiksaan (*Swiss Committee against Torture, SCT*; sekarang disebut Asosiasi untuk Pencegahan terhadap Penyiksaan – *Association for the Prevention of Torture, APT*) pada tahun 1977 sebagai landasan kampanyenya. Gagasannya serta-merta menarik perhatian beberapa NGO internasional, khususnya Amnesti Internasional dan Komisi Internasional untuk Pakar-Pakar Hukum (*International Commission of Jurists, ICJ*); kedua lembaga tersebut kemudian membangun aliansi dengan sejumlah Negara, seperti Swiss, Swedia dan Kosta Rika.

c) Rumusan Protokol Opsional

Sebuah rumusan jitu yang berhasil melahirkan model kunjungan dalam sistem PBB dikemukakan oleh Niall McDermot, Sekretaris Jenderal ICJ, pada tahun 1978. Mengingat adanya kemungkinan resistensi dari beberapa Negara untuk membolehkan inspeksi yang tidak terbatas terhadap fasilitas-fasilitas penahanan mereka, dan mengingat pula resistensi-resistensi yang telah ada terhadap instrumen internasional yang berkekuatan hukum (*legally binding*) untuk menghapus penyiksaan, maka dalam pembahasan di PBB, Niall McDermot mengusulkan bahwa mekanisme yang dirancang itu tidak akan dimasukkan dalam naskah rancangan Konvensi Menentang Penyiksaan, melainkan akan mengambil bentuk suatu Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan.[28]

---

[28] Lihat MACDERMOT, N., "How to Enforce the Torture Convention", dalam Swiss Committee against Torture/International Commission of Jurists, How to Make the International Convention Effective, Jenewa, SCT/ ICJ, 1980, hlm.18-26.

Kosta Rika, Barbadados, Nikaragua dan Panama semua menaruh minat pada usulan tersebut dan setuju dengan pendekatan khusus tersebut. Pada Maret 1980, Kosta Rika mengambil inisiatif dan secara resmi mengajukan kepada PBB sebuah rancangan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan.[29] Namun, rancangan tersebut diajukan dengan catatan bahwa pembahasannya ditunda sampai setelah disahkannya Konvensi Menentang Penyiksaan itu sendiri.

2. Strategi di Tingkat Regional dan Universal

a) Upaya-Upaya Membuat Mekanisme Kunjungan Regional

Penundaan negosiasi tentang Protokol Opsional Konvensi Menentang Penyiksaan dalam sistem PBB tidak meluruhkan semangat para pengusung (*promoter*) inisiatif tersebut dengan duduk diam saja sambil menunggu dimulainya pembahasan Protokol Opsional tersebut. Alih-alih, mereka terus bergerak ke front-front lainnya, mengalihkan fokus mereka dengan mendirikan model serupa untuk kunjungan-kunjungan terhadap para tahanan di tingkat regional. "Proyek Jean-Jacques Gautier" mendapatkan dukungan secara internasional selama berlangsungnya sebuah seminar yang diselenggarakan oleh SCT pada tahun 1983 tentang cara-cara yang paling efektif memerangi penyiksaan. Selain menyetujui perlu dibentuknya sebuah jejaring NGO secara global dan perlunya suatu sistem peringatan awal (*early warning system*) atas praktik penyiksaan yang sistematik, sebanyak 70 partisipan dari 90 negara berbulat tekad untuk mendukung gagasan tentang kunjungan ke tempat-tempat penahanan di tingkat regional.[30]

---

[29] Lihat UN.Doc. E/CN.4/1409, 8 Maret 1980.

[30] Kesimpulan-kesimpulan ini juga mengarah pada pembentukan, dua tahun kemudian setelah SOS-Torture, sebuah jejaring yang melibatkan 200 NGO di seluruh dunia, yang kemudian diganti namanya menjadi Organisasi Dunia Menentang Penyiksaan (World Organisation Against Torture, OMCT). Dengan demikian, peran dari kedua organisasi internasional yang terdepan untuk memperjuangkan penentangan terhadap penyiksaan patut dicatat: OMCT mengambil sebuah peran yang lebih "aktifis" dalam menuntut langkah hukum terhadap kekerasan sementara Komite Swiss Menentang Penyiksaan lebih berfokus pada promosi norma-norma dan mekanisme-mekanisme untuk mencegah praktik dan secara khusus menciptakan sebuah sistem kunjungan rutin ke tempat-tempat penahanan.

i) Eropa

Gagasan tersebut mendapatkan dukungan khusus di benua Eropa. Pada tahun 1981, Dewan Majelis Parlemen Eropa (*Council of Europe's Parliamentary Assembly*) mengesahkan sebuah rekomendasi yang berkaitan dengan rancangan Konvensi Menentang Penyiksaan. Rekomendasi itu meminta Negara-Negara Anggota untuk memberikan perhatian khusus terhadap sistem kunjungan yang direncanakan itu. Mengingat penundaan pembahasan untuk mekanisme semacam itu dalam sistem PBB, maka pada tahun 1983 Majelis Parlemen mengesahkan sebuah naskah rancangan, yang disiapkan oleh SCT dan ICJ, untuk menciptakan sebuah sistem kunjungan dalam model Dewan Eropa. Hasil dari perdebatan dan negosiasi terhadap naskah finalnya, pada 26 November 1987 Dewan Eropa mengesahkan Konvensi Eropa untuk Pencegahan Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman yang Tidak Manusiawi atau Merendahkan Martabat Manusia. Ratifikasinya terjadi lebih cepat dari yang diharapkan. Dan lebih mengejutkan lagi, Konvensi tersebut mulai berlaku dalam waktu yang sangat singkat, yaitu 1 Februari 1989.

Berdasarkan ketentuan dalam Konvensi tersebut dibentuklah sebuah badan pakar independen, yaitu Komite Eropa untuk Pencegahan Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman yang Tidak Manusiawi atau Merendahkan Martabat Manusia (*European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, CPT*). Tugas Komite ini adalah melakukan kunjungan berkala dan *ad hoc* ke pelbagai tempat "di mana orang-orang dirampas kebebasannya oleh wewenang publik" di dalam wilayah dari masing-masing Negara Anggota dari Dewan Eropa. CPT mulai bekerja pada Mei 1990 dengan misi pertamanya di Austria.[31] Selama beberapa tahun berselang, CPT telah menunjukkan hasil yang tidak diragukan dari suatu sistem semacam itu, yaitu sistem yang bisa memperbaiki kondisi para tahanan dan yang mencegah kesewenang-wenangan terhadap mereka. Dengan dasar yang sama sebagaimana dengan sistem yang hendak dikembangkan oleh Protokol Opsional untuk

---

[31] Sejak itu CPT telah melakukan 170 misi ke 44 negara di Eropa.

Konvensi Menentang Penyiksaan – kunjungan tanpa pemberitahuan awal ke pelbagai fasilitas penahanan, dan kerja sama dan dialog dengan Negara – pengalaman akumulatif dari CPT berguna dalam penyusunan rancangan naskah Protokol Opsional dan pasti bisa berguna untuk mengarahkan sistem baru PBB berjalan secara tepat.[32]

ii) Negara-Negara Amerika

Sayangnya, sukses gemilang dari pendekatan regional di Eropa tidak mendapatkan gemanya di benua Amerika, di mana banyak Negara enggan membangun suatu mekanisme kunjungan. Meskipun sebuah instrumen yang berkekuatan hukum yang mengikat di tingkat regional disahkan pada tahun 1985, namun ketentuan-ketentuan dalam instrumen tersebut, yaitu Konvensi Inter-Amerika untuk Mencegah dan Menghukum Penyiksaan, sangat jauh dari harapan kalangan NGO, khususnya berkaitan dengan mekanisme pengawasan. Dengan gema sayup-sayup dari sistem kunjungan yang dikembangkan di Eropa, instrumen tematik untuk Negara-Negara Amerika itu hanya mewajibkan Negara untuk melapor ke Komisi Inter-Amerika untuk Hak Asasi Manusia (*Inter-American Commission on Human Rights, IACHR*) yang sudah ada tentang pertimbangan legislatif, judisial, administratif dan pertimbangan-pertimbangan lainnya untuk mengimplementasikan Konvensi tersebut. Nyatanya, dari ketiga konvensi menentang penyiksaan yang disahkan pada periode hampir bersamaan itu (Konvensi PBB yang disahkan pada 1984, Konvensi yang disahkan oleh Organisasi Negara-Negara Amerika pada tahun 1985, dan Konvensi yang disahkan oleh Dewan Eropa pada tahun 1987), Konvensi Inter-Amerika-lah yang memiliki mekanisme pengawasan yang paling lemah.[33]

[32] Untuk mempelajari lebih lanjut tentang kerja CPT, silahkan kunjungi: www.cpt.coe.int.

[33] Namun perlu dicatat bahwa menurut ayat terakhir dari Pasal 8 Konvensi Inter-Amerika untuk Mencegah dan Menghukum Penyiksaan, "...Walaupun prosedur hukum domestik dari masing-masing Negara dan upaya-upaya banding telah gagal, sebuah kasus boleh diajukan ke forum internasional yang kompetensinya diakui oleh Negara bersangkutan". Mahkamah Hak Asasi Manusia Inter-Amerika telah menafsirkan pasal ini bermakna bahwa Mahkamah berkompenten penuh untuk meninjau ulang kasus dan mengeluarkan putusan berdasarkan Konvensi Inter-Amerika untuk Mencegah dan Menghukum Penyiksaan. Lihat Villagran Morales et al. (kasus "anak jalan"), Putusan tanggal 16 November 1999, Mahkamah Hak Asasi Manusia Inter-Amerika, Ser. C, No. 63.

Dalam semangat perkembangan seperti itu, SCT dan ICJ, bekerja sama dengan gerakan hak asasi manusia regional, meneruskan kerja bersama untuk memperjuangkan suatu sistem kunjungan tanpa harus melalui pemberitahuan awal ke tempat-tempat penahanan di daratan Amerika. Karena itu, kedua lembaga itu menyelenggarakan konsultasi regional di Uruguay pada tahun 1987 dan di Barbados pada tahun 1988[34] dan mendirikan sebuah NGO, yaitu Komite Para Pakar untuk Pencegahan Penyiksaan di Negara-Negara Amerika (*Committee of Experts of the Prevention of Torture in the Americas*).[35] Namun demikian, rintangan-rintangan kemudian bermunculan. Dengan pengecualian Kosta Rika dan Uruguay, hanya beberapa anggota dari Organisasi Negara-Negara Amerika (*Organisation of American States, OAS*) yang terbukti mendukung gerakan tersebut. Di antara pelbagai hal yang menjadi keberatan mereka adalah masalah keuangan. Selanjutnya, IACHR sendiri tidak bersemangat untuk memiliki sebuah badan regional lainnya lagi dengan mandat hak asasi manusia. Dengan begitu, para pendukung gerakan ini menghentikan upayanya berhadapan dengan fakta bahwa upaya-upaya regional tampaknya tidak menjanjikan apa-apa di masa depan, dan karena itu kembali lagi mereka mengalihkan perhatiannya ke PBB, di mana Negara-Negara dari Amerika memainkan peran penting dalam pembentukan dan kesuksesan Protokol Opsional.[36]

---

[34] Lihat Grupo de Trabajo contra la Tortura, Tortura: su prevención en las Américas. Visitas de control a las personas privadas de liberad. Coloquio de Montevideo, 6-9 April 1987, Montevideo, SCAT-ICJ, 1987, hlm.47-56.

[35] Diketuai oleh Cardinal Evaristo Arns dari Sao Paolo, anggotanya mencakupi antara lain: Leandro Despouy (Argentina), Nicholas Liverpool (Barbados), Denys Barrow (Belize), Belisario dos Santos (Brazil), Elizabeth Odio Benito (Kosta Rika), Antonio Gonzales de León (Meksiko), Diego García Sayán dan Juan Alvarez Vita (Peru), dan Alejandro Artucio (Sekretaris Jenderal, dari Uruguay).

[36] SCT dan ICJ berpandangan bahwa belahan-belahan dunia lainnya belum siap untuk mengimplementasikan sistem semacam itu.

b) Kembali ke Pendekatan Universal

i) Naskah Rancangan Baru untuk Protokol Opsional

Dalam pemandangan akan hasil-hasil upaya regional yang berbeda-beda itu dan juga berdasarkan kenyataan bahwa proses penyusunan rancangan Konvensi (PBB) Menentang Penyiksaan telah berakhir – yang disahkan pada tahun 1984 mulai berlaku sejak 1987 – tiba waktunya untuk kembali mempromosikan suatu sistem kunjungan yang bersifat universal dengan semangat baru. SCT dan ICJ kembali lagi menyatukan kekuatan untuk menggalang dukungan dan membuat rancangan sebuah naskah baru untuk Protokol Opsional untuk Konvensi (PBB) Menentang Penyiksaan. Selama tahun 1980-an, dilakukan serangkaian konsultasi untuk tujuan tersebut. Mereka mendapat dukungan dari Komite Para Pakar untuk Pencegahan Penyiksaan di Negara-Negara Amerika dan Komite Austria Menentang Penyiksaan (*Austrian Committee against Torture*) dan bersama-sama menyelenggarakan sebuah konferensi di, sesuatu yang tentu saja mengagetkan sekaligus menjanjikan, markas besar PBB di Jenewa pada November 1990.[37]

Dari proses ini lahirlah sebuah rancangan yang baru untuk Protokol Opsional,[38] yang didasarkan pada naskah awal yang telah diajukan oleh Kosta Rika kepada PBB pada tahun 1980. Naskah tersebut diperbarui dan diperdalam-luas berdasarkan pengalaman yang diperoleh CPT, yang memberikan suatu indikasi penting tentang bagaimana sistem kunjungan pencegahan semacam itu bisa benar-

---

[37] Pertemuan itu dihadiri oleh 40 pakar dari hampir 20 negara, di antaranya adalah Ketua CAT, Joseph Voyame, Pelapor Khusus PBB untuk Penyiksaan, Peter Kooijmans, dan Ketua CPT, Antonio Cassese.

[38] Naskah tersebut merupakan produk final dari pelbagai konsultasi yang mencakupi sebuah seminar (colloquium) yang dilangsungkan di Graz pada 1988, yang diselenggarakan oleh Komite Menentang Penyiksaan Austria (Austrian Committee Against Torture) yang anggotanya seperti Manfred Nowak dan Renate Kicker memainkan peran kunci; dan sebuah pertemuan yang dilangsungkan di Florence pada Oktober 1999 di mana sebuah naskah baru dikembangkan oleh Walter Kalin dan Agnes Dormenval (dari SCT), Andrew Clapham dan Antonio Cassese (European University Institute of Florence); Helena Cook (AI), Peter Kooijmans (Pelapor Khusus PBB untuk Penyiksaan) dan Jean Daniel Vigny (Pemerintah Swiss).

benar diterapkan. Lagi-lagi Kosta Rika secara suka rela mensponsori proposal tersebut, yang secara resmi menyerahkan rancangannya ke Komisi Hak Asasi Manusia PBB untuk dijadikan sebagai bagian dari agenda pembahasannya pada Januari 1991. Jadi, sebelas tahun setelah upaya-coba pertama, konsep tentang sebuah mekanisme kunjungan yang bersifat universal sekali lagi menggedor pintu PBB.

ii) Menggalang Dukungan bagi Pendekatan Universal

Proposal baru yang diajukan oleh Kosta Rika itu dengan serta merta mendapatkan dukungan tidak hanya dari organisasi-organisasi hak asasi manusia, melainkan juga dari dalam sistem PBB itu sendiri. Misalnya, Pelapor Khusus PBB untuk Penyiksaan, Peter Kooijmans, tidak ragu-ragu menegaskan dalam salah satu dari laporan-laporannya bahwa sistem kunjungan pencegahan ke tempat-tempat penahanan harus menjadi "*batu penentu terakhir dalam bangunan besar yang dibangun oleh PBB dalam kampanyenya menentang Penyiksaan*".[39] Beberapa tahun kemudian, Deklarasi Wina dan Rencana Aksi (*Vienna Declaration and Plan of Action*) sebagai hasil langsung dari Konferensi Dunia tentang Hak Asasi Manusia pada 1993, menuntut "*pengesahan segera atas sebuah Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan… yang akan menciptakan sebuah sistem kunjungan berkala ke tempat-tempat penahanan*".[40]

Namun demikian, proposal untuk Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan tersebut tetap saja terperangkap dalam suatu proses negosiasi yang rumit dan panjang. Sehingga, dibutuhkan waktu sepuluh tahun baginya untuk akhirnya mendapatkan pengesahannya pada 18 Desember 2002 oleh Majelis Umum PBB.

---

[39] Laporan oleh Peter Kooijmans, Pelapor Khusus PBB untuk Penyiksaan, E/CN.4/1988/17, hlm. 21, paragraf 65.

[40] UN.Doc. A/CONF/157/23, paragraf 61.

3. Kelompok Kerja yang Dibentuk untuk Menyusun Rancangan Protokol Opsional: Sebuah Proses Sepuluh-Tahunan

a) Pembentukan Sebuah Kelompok Kerja

Komisi Hak Asasi Manusia PBB, sebuah badan penting PBB yang menangani masalah-masalah hak asasi manusia, dan yang terdiri dari lima-puluh-tiga Negara Anggota, menangani resolusi Kosta Rika dengan secara resmi menetapkan pada 3 Maret 1992 untuk membentuk sebuah Kelompok Kerja yang tidak memiliki batas masa kerja. Kelompok Kerja tersebut mempunyai tugas untuk menyusun rancangan sebuah protokol opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan.[41] Kelompok-Kelompok Kerja merupakan wahana yang sering digunakan oleh Komisi Hak Asasi Manusia untuk memperkenalkan, membahas, menegosiasikan dan akhirnya menyetujui, biasanya setelah beberapa tahun berselang, perjanjian-perjanjian di dalam sistem PBB. Kelompok-Kelompok Kerja itu terdiri dari delegasi-delegasi dari Perwakilan Negara (*States Representatives*) yang menegosiasikan muatan akhir dari instrumen yang ingin dibuat itu. Perlu dicatat bahwa NGO, organisasi-organisasi internasional dan pakar-pakar tambahan boleh menyajikan pandangan mereka kepada Kelompok-Kelompok Kerja, kendatipun negosiasi final dan pengesahan instrumennya tetap menjadi tanggung jawab Negara yang terlibat. Karena itu, sasaran dari Kelompok-Kelompok Kerja adalah untuk menyepakati naskah definitif dari sebuah perjanjian dengan maksud supaya dapat diajukan kepada Majelis Umum PBB untuk pengesahan formalnya.

Kelompok Kerja tanpa batas waktu (*open-ended*) untuk merancang Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, sesuai dengan namanya, tidak dibatasi oleh batas waktu khusus untuk menyelesaikan kerjanya. Selain itu, wakil-wakil dari pelbagai Negara,

---

[41] Komisi Hak Asasi Manusia (UN Commission on Human Rights), Resolusi 1992/43, 3 Maret 1992.

bukan hanya anggota dari Komisi Hak Asasi Manusia,[42] boleh berpartisipasi dalam kerjanya. Partisipan juga mencakupi organisasi-organisasi internasional, seperti ICRC, pakar-pakar seperti Pelapor Khusus PBB untuk Penyiksaan, dan NGO-NGO hak asasi manusia yang jumlahnya semakin bertambah, termasuk APT dan ICJ. Dalam Kelompok Kerja tersebut, Kosta Rika terus memainkan peran yang utama dan bertindak sebagai Ketua dan Pelapor Kelompok Kerja selama masa sepuluh tahun dengan pelbagai sesi kegiatannya.[43]

b) Dinamika Kelompok Kerja

Proses sepuluh tahun dari kegiatan Kelompok Kerja untuk menegosiasikan dan mengesahkan sebuah naskah rancangan Protokol Opsional ditandai oleh meningkatnya polarisasi antara Negara, yaitu antara Negara yang mendukung pembentukan sebuah mekanisme pencegahan yang kokoh untuk mengadakan kunjungan dengan Negara yang bertindak entah memperlemah cakupan Protokol Opsional tersebut atau menggagalkannya sama sekali. Pada setiap tahun perjalanannya, masing-masing kelompok mengkosolidasikan posisinya dan memperbaiki argumen-argumennya, yang akhirnya menggiring Kelompok Kerja tersebut pada situasi mandek (*stalemate*) dalam negosiasi. Keadaan ini berdampak pada semakin lamanya waktu yang dibutuhkan untuk menyelesaikan pekerjaanya; hampir satu dekade penuh.

Memanjangnya proses dan karena itu melelahkan Kelompok Kerja jelas-jelas merupakan strategi yang dipilih oleh Negara-Negara yang paling menentang Protokol tersebut. Taktik mereka mencakupi pengajuan proposal-proposal baru tentang isu-isu yang sebelumnya telah dipecahkan bersama dan menyajikan penolakan terhadap hal-hal yang telah dibahas pada tahun-tahun sebelumnya. Tujuan mereka

[42] Tidak hanya Negara-Negara Anggota PBB, tetapi juga mereka yang memiliki status pengamat bisa berpartisipasi dalam Kelompok Kerja. Sebagai contoh, Swiss berpartisipasi aktif dalam proses tersebut, kendati negara itu secara formal belum bergabung dengan PBB hingga September 2002.

[43] Selama selang waktu singkat (1996-1999), Pelapor dan Ketuanya, Carlos Vargas Pizarro (Kosta Rika), dibantu dalam menjalankan tugasnya oleh Presiden Komite Perancangan, Ann Marie Bolin Pennegard (Swedia).

adalah memperpanjang pembahasan dan memanfaatkan waktu untuk secara perlahan merontokkan upaya-upaya dari Kelompok Kerja.[44] Dengan begitu, Negara-Negara dengan kepentingan akan adanya Protokol Opsional yang handal lebih berfokus pada penangkisan taktik-taktik penundaan dari Negara-Negara yang menentang dan pada pengembangan argumen-argumen yang lebih kuat dan lebih canggih untuk mendukung Protokol Opsional tersebut.[45] Mereka terutama sekali mengembangkan suatu strategi advokasi efektif dengan meminta dukungan penting dari NGO-NGO, yang memberikan masukan pada masalah-masalah substantif kepada delegasi Negara termasuk juga, malahan terutama, materi-materi bernilai penting seperti persoalan teknis dan pandangan legal, dan tabel-tabel perbandingan dari pelbagai proposal yang berbeda-beda. Strategi ini pada akhirnya memampukan para delegasi untuk mengidentifikasi pelbagai perbedaan yang mungkin di antara beragam proposal yang diajukan itu dan untuk mendapatkan jalan keluar dari jebakan yang dipasang oleh pihak lawan, yaitu pihak yang menentang naskah yang kokoh.

Untuk memberikan gambaran tentang ketegangan di dalam Kelompok Kerja tersebut, kita bisa mengutip contoh dari sesi ketujuh pada tahun 1998. Tahun ini ditandai oleh perayaan 50 tahun Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM, UDHR) dan, secara simbolis, banyak yang berharap bahwa tahun ini juga menjadi momen pengesahan akhir untuk Protokol Opsional yang sedang digodok itu.

Pada akhir sesi, seorang delegasi dari APT mengemukakan "*kegeraman dan keprihatinan atas atmosfer yang mewarnai ruang pertemuan*"

---

[44] Menurut Ketua dan Pelapor sebelumnya dari Kelompok Kerja, "...Tahun demi tahun, Kelompok Kerja ... akan terperosok ke dalam pembahasan Byzantium tentang pencapaian atas pasal-pasal tertentu dari naskah ini. Suatu praktik steril dan membosankan yang melemahkan kesabaran dari mereka yang menginginkan kemajuan pada sasaran-sasaran nyata dari Protokol." ODIO BENITO, Elizabeth, "Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura", Revista Costarricense de Política Exterior, Vol. 3 (2002), hlm. 85-90, hlm.87.

[45] Seiring Kelompok Kerja semakin maju, argumen-argumen ini semakin didasarkan pada pengalaman praktis tidak hanya dari Komite Eropa untuk Pencegahan Penyiksaan (European Committee for the Prevention of Torture), yang telah memulai kunjungan pada 1990, tetapi juga dengan misi dalam negeri yang dijalankan oleh mekanisme PBB lainnya, yang dikembangkan pada akhir 1980-an.

yang selanjutnya menyingkap "*jelas-jelas kurangnya kemauan politik untuk menyelesaikan Protokol Opsional… kesalahpahaman dan kecurigaan yang mengental di antara para delegasi telah membunuh semangat kerja sama juga harapan komunitas internasional*".[46] Kelompok Kerja tersebut kemudian membutuhkan waktu empat tahun lagi untuk mengatasi pelbagai rintangan tersebut, dan menyelesaikan pekerjaannya.

c) Masalah-Masalah Utama yang Menjadi Perdebatan dalam Kelompok Kerja

Perpecahan dalam Kelompok Kerja berkisar pada pelbagai masalah substantif yang muncul secara berulang-ulang selama proses sepuluh-tahunan. Masalah-masalah utama yang menjadi perdebatan dalam Kelompok Kerja tersebut diuraikan secara ringkas di bawah ini:[47]

i) Mekanisme-Mekanisme yang Beragam untuk Hak Asasi Manusia

Salah satu dari keberatan utama terhadap Protokol Opsional adalah bahwa pembentukan sebuah badan yang baru untuk pencegahan penyiksaan tidak perlu dan akan bertumpang tindih dengan kerja dari organ-organ hak asasi manusia internasional dan regional yang sudah ada. Untuk mendukung penolakan tersebut, beberapa Negara mengutip hal-hal berikut sebagai mekanisme-mekanisme kunjungan yang lebih dari cukup: Komite Menentang Penyiksaan memiliki kemampuan untuk melakukan kunjungan ke Negara-Negara Pihak berdasarkan Pasal 20 dari Konvensi Menentang Penyiksaan (UNCAT); di tingkat Eropa CPT menjalankan fungsi pengawasan atau kunjungan; Komisi Inter-Amerika untuk Hak Asasi

---

[46] Komentar dibuat oleh Asosiasi untuk Pencegahan terhadap Penyiksaan (Association for the Prevention of Torture, APT) selama sesi ketujuh, Oktober 1988, UN.Doc. E/CN.4/1999/59, hlm. 19, paragraf 107.

[47] Silahkan merujuk ke Bab III dari Pedoman ini, Komentar terhadap Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, yang berisi analisis pasal demi pasal terhadap naskah final untuk detail tentang hal ini dan hal-hal lainnya.

Manusia bisa melakukan kunjungan di dalam region tersebut; dan di tingkat internasional ICRC menjalankan fungsi kunjungan berdasarkan ketentuan-ketentuan dalam Konvensi-Konvensi Jenewa 1949 dan Protokol-Protokol Tambahannya. Beberapa Negara yakin bahwa Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan hanya akan mengganggu ketimbang mendukung terhadap pelbagai mekanisme yang sudah ada itu.

Namun, argumen-argumen yang mendukung Protokol Opsional berpusat pada karakter distinktif dan baru dari sistem kunjungan yang ditampilkan dalam OPCAT (Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan). Kalau mekanisme-mekanisme yang sudah ada itu bertindak setelah kekerasan terjadi, maka sistem yang baru [yang dikembangkan dalam Protokol Opsional itu] akan mengambil langkah-langkah pencegahan. Selanjutnya, sementara mekanisme-mekanisme yang sudah ada itu mempersalahkan secara publik Negara-Negara pelanggar dalam iklim konfrontasi, maka sistem yang baru justru membantu Negara-Negara tersebut melalui suatu proses yang handal untuk mengadakan dialog dan kerja sama. Selan itu, kerja sama di antara pelbagai sistem yang ada itu, termasuk Komite Menentang Penyiksaan (CAT), dan badan kunjungan yang baru itu akan saling menguatkan.

ii) Masalah-Masalah Keuangan

Terkait erat dengan masalah ini adalah keprihatinan terhadap beban keuangan dalam menciptakan suatu mekanisme yang baru dalam sistem hak asasi manusia PBB yang sudah mengalami kekurangan sumber dana. Negara-Negara yang mendukung argumen ini mengajukan bahwa hanya Negara-Negara Pihak dari Protokol Opsional yang harus mendanai mekanisme kunjungan, sementara yang lainnya lagi berpendapat bahwa hal ini akan menjadi rintangan bagi ratifikasi Protokol Opsional oleh Negara-Negara yang kekuarangan dana. Selanjutnya, mekanisme yang baru itu harus menjadi suatu bagian integral dalam sistem hak asasi manusia PBB dan karena itu bergantung pada anggaran rutin PBB untuk

menjamin secara penuh independensi dan imparsialitasnya dan untuk mencerminkan praktik yang sudah berlangsung selama ini bagi pendanaan badan-badan perjanjian (*treaty body*).[48] Argumen-argumen keuangan, yang dilontarkan berkali-kali selama proses negosiasi, akan kembali mencuat selama proses pengesahan. Dalam naskah akhir dari Protokol Opsional itu, Sub-komite untuk Pencegahan akan didanai dengan anggaran rutin PBB dan selain itu, sebuah badan pendanaan khusus akan dibentuk untuk membantu pengimplementasian rekomendasi-rekomendasi yang dibuat oleh badan-badan kunjungan.

iii) Akses yang Tak Terbatas pada Semua Tempat Penahanan dan Tanpa Memerlukan Izin Terlebih Dahulu

Cakupan kewenangan yang akan diberikan kepada mekanisme kunjugan yang baru dari Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan barangkali merupakan salah satu dari yang paling diperdebatkan dalam Kelompok Kerja. Alasan utamanya adalah bahwa kewenangan seperti itu bersentuhan dengan soal yang sangat sensitif, yaitu pelanggaran (*interference*) atas kedaulatan nasional dan isu keamanan nasional. Beberapa Negara secara khusus tidak berkenan atas pemberian akses tak terbatas terhadap tempat penahanan *mana pun* termasuk tempat penahanan "tidak resmi" dan bersikeras untuk menetapkan sebuah daftar terbatas menyangkut tempat-tempat yang boleh dikunjungi. Negara-Negara tersebut juga cenderung menolak memberikan akses *tak terbatas* terhadap mekanisme kunjungan ke fasilitas-fasilitas penahanan, tanpa mensyaratkan adanya izin resmi terlebih dahulu. Negara-Negara yang memperjuangkan sebuah Protokol Opsional yang kuat menolak

---

[48] Menarik untuk dicatat pengalaman dari Komite Menentang Penyiksaan (Committee against Torture, CAT) dan dari Komite Penghapusan Diskriminasi Rasial (Committee for the Elimination of Racial Discrimination, CERD) yang pada awalnya didanai oleh Negara-Negara Pihak, tetapi keadaan keuangan yang menipis dari kedua badan perjanjian ini sedemikian rupa sehingga pada tahun 1994 Majelis Umum PBB mengesahkan sebuah amendemen untuk kedua instrumen yang dikeluarkan dengan resolusi, yaitu Resolusi A/Res/47/111 tanggal 5 April 1993, yang meminta "sumber-sumber keuangan dan staf" untuk kedua badan tersebut agar disediakan dari anggaran rutin PBB.

dimasukkannya daftar tempat-tempat penahanan ke dalam naskah, yang tidak akan pernah memadai. Alih-alih, mereka bersikukuh untuk memasukkan suatu definisi luas tentang "tempat-tempat penahanan" untuk dikunjungi, yang akhirnya merupakan jalan keluar yang diterima dalam naskah Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan. Negara-Negara tersebut [yang mendukung Protokol Opsional] juga mengingatkan Kelompok Kerja bahwa karakter preventif dari sistem – yang tidak bisa tidak merupakan tujuan dari perjanjian baru tersebut – persis terletak pada kemampuannya untuk melakukan kunjungan tanpa pemberitahuan secara berulang-ulang, sebuah pandangan yang juga tercermin dalam naskah akhir yang disahkan.

iv) Reservasi

Perpecahan lain dalam Kelompok Kerja berkisar seputar masalah yang lebih bersifat teknis seperti kemungkinan Negara-Negara untuk membuat reservasi, yang dalam naskah akhir dari Protokol Opsional tidak dibolehkan. Dalam hukum internasional, reservasi membolehkan Negara untuk membuat pernyataan tertulis untuk tidak terikat oleh ketentuan-ketentuan tertentu dari sebuah perjanjian internasional, sejauh hal itu tidak bertentangan dengan "sasaran dan tujuan" dari perjanjian bersangkutan.[49] Sementara beberapa Negara berpendapat bahwa dibolehkannya reservasi terhadap Protokol Opsional tersebut akan mendorong semakin banyaknya Negara yang akan meratifikasi, maka Negara-Negara lainnya mengingatkan kecenderungan mutakhir tentang tidak dibolehkannya reservasi untuk beberapa perjanjian penting – seperti Mahkamah Pidana Internasional (*International Criminal Court, ICC*) tahun 1998, dan Protokol Opsional untuk Konvensi tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (*Optional Protocol to the Convention on All Forms of Discrimination against Women, CEDAW*) tahun 1999. Selanjutnya, tampaknya tidak perlu

[49] Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian tahun 1969 (Vienna Convention on the Law of Treaties), Pasal 19(c).

justifikasi bagi adanya reservasi karena Protokol Opsional itu sendiri tidak mendatangkan kewajiban-kewajiban baru bagi Negara, dan reservasi justru bisa mengikis efektivitas dari mekanisme kunjungan, efektivitas yang tentu saja harus dijaga.

v) Peraturan Perundang-Undangan Domestik

Masalah lain yang dibahas adalah kebutuhan untuk membuat referensi yang eksplisit terhadap kewenangan dari mekanisme kunjungan di dalam peraturan perundang-undangan domestik dari Negara-Negara Pihak. Ini dimaksudkan untuk menjamin kompatibilitas dan dengan demikian menjaga keseimbangan antara kepentingan yang legitim dari Negara dengan efektivitas dari sistem kunjungan. Namun, yang lainnya berpendapat bahwa mekanisme tersebut harus memiliki kewenangan kunjungan yang tidak terbatas dan – mengingat bahwa mekanisme itu dimaksudkan untuk mendukung standard internasional, yang mungkin saja tidak tercermin secara memadai dalam peraturan perundang-undangan nasional – karena itu referensi khusus terhadap peraturan perundang-undangan domestik tidak perlu dilakukan.[50] Poin ini menjadi mubazir (*superfluous*) dengan dimasukkannya badan-badan kunjungan domestik dalam Protokol Opsional.

vi) Mekanisme-Mekanisme Pencegahan Nasional

Gagasan baru tentang memasukkan mekanisme-mekanisme pencegahan nasional di samping mekanisme kunjungan internasional, yang tidak terdapat dalam naskah rancangan awal, pertama kali diajukan oleh Meksiko kepada Kelompok Kerja pada tahun 2001. Proposal ini berhasil menyelamatkan pembahasan dari situasi tegang dan mandek yang mulai terjadi pada tahun 1999. Mereka yang mendukung proposal untuk mekanisme-mekanisme pencegahan

---

[50] Lihat UN.Doc. E/CN.4/1999/50, 26 Maret 1999, paragraf 49. Persoalan subordinasi peraturan perundang-undangan nasional muncul sebagai pasal terpisah dalam UN.Doc. E/CN.4/1999/WG.11/CRP.1, 14 Oktober 1999, dalam Lampiran (Annex) II, hlm. 19.

nasional berpendapat bahwa Negara merupakan penjamin utama dari hak dan karena itu mempunyai tanggung jawab utama untuk menjamin implementasinya. Di tingkat yang lebih praktis, mekanisme yang berfungsi secara domestik akan memiliki posisi yang lebih permanen di negara-negara terkait dan karena itu juga memiliki kemungkinan yang lebih besar untuk mengadakan kunjungan-kunjungan berkali-kali dan menjamin tindak lanjut yang memadai. Sebenarnya, CAT dan CPT sendiri telah berkali-kali merekomendasikan pembentukan badan-badan domestik semacam itu. Akhirnya, Negara yang mendukungnya mengingatkan bahwa prinsip-prinsip bagi imparsialitas dan independensi dari institusi-institusi hak asasi manusia di tingkat nasional telah ada.[51]

Pihak yang menentang inisiatif tersebut mencemaskan tentang pembuatan preseden bagi penciptaan badan domestik dalam sebuah instrumen internasional.[52] Juga ada pandangan yang lebih nyata bahwa institusi-institusi hak asasi manusia di tingkat nasional tidak selalu memiliki independensi atau kapasitas yang cukup untuk menanggung peran semacam itu dan bahwa mekanisme yang lemah justru akan menutup-nutupi kekerasan Negara. Naskah yang akhirnya disahkan memasukkan ketentuan soal kewajiban Negara Pihak untuk membentuk mekanisme-mekanisme pencegahan nasional, yang menetapkan serangkaian jaminan bagi mekanisme-mekanisme tersebut untuk berfungsi secara efektif.

---

[51] Prinsip-prinsip yang berkaitan dengan status dan fungsi institusi-institusi nasional untuk perlindungan dan pemajuan hak asasi manusia, yang lebih dikenal sebagai "Prinsip-Prinsip Paris", disahkan pada tahun 1991 dan diperkuat dengan sebuah resolusi oleh Majelis Umum, UN.Doc. A/RES.48/134, tanggal 20 Desember 1993.

[52] Harus diingat bahwa referensi kepada badan-badan nasional untuk mengimplementasikan sasaran-sasaran instrumen internasional tentang hak asasi manusia bukanlah sesuatu yang baru: lihat sebagai contoh Pasal 14(2) dari Konvensi Penghilangan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial tahun 1965 (UN Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination), yang menyatakan bahwa Negara-Negara boleh membentuk atau menunjuk sebuah badan yang berkompeten untuk menerima dan memeriksa pengaduan-pengaduan individual dan Rekomendasi Umum (General Recommendation) No. XVII berkenaan dengan pembentukan lembaga nasional untuk membantu pekerjaan Komite Penghapusan Diskriminasi Rasial (UN Committee for the Elimination of Racial Discrimination, CERD) yang dibentuk pada tahun 1993. (Teks tersedia dalam Doc. HRI/GEN/1/ Rev 6, 12 Mei 2003, hlm. 236). Protokol Opsional unik dalam menetapkan kewajiban bagi Negara Pihak untuk mendirikan atau membentuk mekanisme nasional dengan sebuah mandat spesifik.

d) Kegiatan Sesi demi Sesi dari Kelompok Kerja

Untuk mendapatkan gambaran yang lebih jelas tentang perkembangan kronologis dari proses negosiasi dan perancangan yang berbelit-belit, berikut ini diuraikan gambaran singkat dari tiap-tiap sesi dalam Kelompok Kerja. **Sesi pertama** dari Kelompok Kerja berlangsung dari 19 hingga 30 Oktober 1992.[53] Kendatipun beberapa Negara berpandangan bahwa rancangan yang dipersiapkan oleh Kosta Rika bisa diterima seperti apa adanya, yang lain menuntut adanya tinjauan terhadap naskah "dari perspektif konseptual", yang berarti membawa pembahasannya pada "dokumen latar belakang pembahasan". Pembacaan dan pembahasan pertama atas naskah rancangan tersebut, pasal demi pasal, berlanjut hingga ke **sesi kedua** (25 Oktober hingga 5 November 1993)[54] dan **sesi ketiga** (17 hingga 28 Oktober 1994).[55]

Selama **sesi keempat** (30 Oktober hingga 10 November 1995),[56] Kelompok Kerja menyelesaikan pembacaan pertamanya atas naskah rancangan (Pasal 1-21). Namun demikian, tidak tercapai konsensus atas beberapa proposal baru terhadap naskah rancangan tersebut. Karena itu, pembahasan dilanjutkan pada sesi berikutnya. Masalah-masalah yang diperdebatkan itu mencakupi: dimasukkannya para pakar ke dalam misi Sub-komite dan akhirnya keberatan terhadap hal tersebut oleh sebuah Negara (Pasal 10 dan 12); dan kemungkinan bagi Komite Menentang Penyiksaan untuk membuat rekomendasi secara publik jika Negara yang menjadi sasaran misi itu menolak bekerja sama dengan Sub-komite (Pasal 14).

---

[53] Laporan oleh pelapor-ketua Elizabeth Odio Benito (Kosta Rika), 2 Desember 1992, UN.Doc. E/CN.4/1993/28.

[54] Laporan oleh pelapor-ketua Jorge Rhenán Segura (Kosta Rika), 17 November 1993, UN.Doc. E/CN.4/1994/25.

[55] Laporan oleh pelapor-ketua Jorge Rhenán Segura (Kosta Rika), 12 Desember 1994, UN.Doc. E/CN.4/1995/38.

[56] Laporan oleh pelapor-ketua Carlos Vargas Pizarro (Kosta Rika), 25 Januari 1996, UN.Doc. E/CN.4/1996/28.

Pembacaan kedua terhadap naskah rancangan dimulai selama **sesi kelima** dari Kelompok Kerja (14 hingga 25 Oktober 1996).[57] Mengingat sulitnya mendamaikan posisi-posisi yang berbeda menyangkut dua ketentuan utama (tentang persetujuan Negara terhadap kunjungan Sub-komite ke pelbagai tempat penahanan di dalam wilayah kedaulatannya – Pasal 1 – dan tentang izin resmi dari Negara terhadap kunjungan Sub-komite – Pasal 8), maka pembahasan terhadap masalah-masalah tersebut ditunda hingga ke sesi berikutnya. Namun demikian, selama **sesi keenam** (13 hingga 24 Oktober 1997) juga tidak tercapai konsensus apa pun.[58] Karena itu, pembacaan kedua dilanjutkan pada **sesi ketujuh** (28 September hingga 9 Oktober 1998),[59] kendatipun dua ketentuan lainnya tidak dimasukkan dalam pembahasan selanjutnya: tentang kompatibilitas Protokol Opsional dengan peraturan perundang-undangan domestik (Pasal X)[60] dan keberatan yang mungkin diajukan oleh sebuah Negara terhadap kunjungan Sub-komite berdasarkan kondisi-kondisi pengecualian (Pasal 13).

Dalam negosiasi kali ini, di mana Kelompok Kerja terbentur pada situasi berjalan di tempat, Swiss dan Swedia – kemudian menjadi Ketua Uni Eropa – meminta Kosta Rika untuk melakukan "sebuah upaya pembaruan untuk menyelamatkan Protokol".[61] Kendatipun ada upaya-upaya seperti itu, hanya beberapa ketentuan operasional yang disahkan dalam pembacaan kedua selama **sesi**

---

[57] Laporan oleh pelapor-ketua Carlos Vargas Pizarro (Kosta Rika) dan ketua dari kelompok penyusun rancangan informal, Ann Marie Bolin Pennegard (Swedia), 23 Desember 1996, UN.Doc. E/CN.4/1997/33.

[58] Laporan oleh pelapor-ketua Carlos Vargas Pizarro (Kosta Rika) dan ketua dari kelompok penyusun rancangan informal, Ann Marie Bolin Pennegard (Swedia), 2 Desember 1997, UN.Doc. E/CN.4/1998/42.

[59] Laporan oleh pelapor-ketua Carlos Vargas Pizarro (Kosta Rika) dan ketua dari kelompok penyusun rancangan informal, Ann Marie Bolin Pennegard (Swedia), 26 Maret 1999, UN.Doc. E/CN.4/1999/59.

[60] Pasal tanpa nomor yang diusulkan oleh Cina tentang peraturan perundang-undangan nasional.

[61] ODIO BENITO, Elizabeth, op.cit., hlm.87.

kedelapan (4 hingga 15 Oktober 1999).[62] Sementara, pelbagai masalah yang selalu diperdebatkan dengan menyita waktu dan tenaga tetap tidak terselesaikan, yaitu: persetujuan Negara terhadap kunjungan Sub-komite ke pelbagai tempat penahanan dalam wilayah kedaulatan Negara bersangkutan (Pasal 1); izin resmi dari Negara terhadap kunjungan Sub-komite (Pasal 8); fasilitas yang akan diberikan kepada Sub-komite oleh Negara (Pasal 12); kompatibilitas Protokol Opsional dengan peraturan perundang-undangan nasional (Pasal X); dan keberatan Negara terhadap kunjungan Sub-komite berdasarkan kondisi-kondisi pengecualian (Pasal 13).

Selama **sesi kesembilan** (12 hingga 31 Februari 2001),[63] pembahasan dipusatkan pada sebuah proposal inovatif yang diajukan oleh Meksiko, yang berhutang budi pada bangsa Amerika Latin dan Kelompok Karibia (GRULAC),[64] untuk menciptakan mekanisme nasional bagi pencegahan penyiksaan yang paralel dengan pembuatan mekanisme kunjungan internasional. Sementara proposal Meksiko lebih berfokus pada model nasional, Swedia memaparkan sebuah naskah rancangan lain atas nama Uni Eropa, yang lebih berfokus pada gagasan awal dari mekanisme kunjungan internasional sambil tetap menerima adanya mekanisme nasional yang komplementer. Usulan-usulan baru ini secara radikal mengubah dan memulihkan dinamika perdebatan. Kosta Rika menyambut baik perkembangan ini dan menilainya sebagai cara mendobrak tembok kebuntuan.[65]

---

[62] Laporan oleh pelapor-ketua sesi kedelapan, Elizabeth Odio-Benito (Kosta Rika), yang sebelumnya memegang jabatan tersebut pada sesi pertama pada tahun 1992, 2 Desember 1999, UN.Doc. E/CN.4/2000/58.

[63] Laporan oleh pelapor-ketua Elizabeth Odio-Benito (Kosta Rika), 13 Maret 2001, UN.Doc. E/CN.4/2001/67.

[64] GRULAC adalah satu dari empat kelompok regional di PBB. Kelompok-kelompok regional lainnya adalah kelompok Afrika, kelompok Asia, dan WEOC (Western Europe, United States of America, Canada, Australia and New Zealand). Selain itu, ada juga sub-kelompok seperti Uni Eropa, Negara-Negara Eropa Tengah dan Timur, Komunitas Negara-Negara Arab, dan JUSCANZ (Japan, the United States of America, Canada, Australia and New Zealand).

[65] Wakil dari Kosta Rika mengakui selama sesi tersebut bahwa "mengingat fakta bahwa Kelompok Kerja sudah selama sembilan tahun sebelumnya tidak mampu mencapai konsensus atas rancangan awal protokol opsional yang diajukan Kosta Rika, maka tiba saatnya untuk mempelajari proposal-proposal yang baru. Karena itu, delegasi Kosta Rika menerima gagasan-gagasan baru yang disajikan oleh Meksiko dan Swedia." UN.Doc. E/CN.4/2001/67, 13 Maret 2001, hlm. 17.

Sesi kesepuluh yang merupakan **sesi terakhir** dari Kelompok Kerja ini (14 hingga 25 Januari 2002)[66] ditandai oleh tekanan yang kuat dari badan-badan PBB untuk "secepatnya menyelesaikan naskah final dan resmi".[67] Dalam upaya mengantar sesi itu ke penyelesaiannya di tengah-tengah masih kurangnya konsensus antara Negara, pelapor-ketua, Ms. Elizabeth Odio-Benito, mengambil keputusan untuk menyajikan sebuah naskah alternatif. Naskah baru yang kompromis ini menyatukan semua unsur pembahasan yang telah mendapatkan dukungan mayoritas selama sepuluh tahun masa kerja Kelompok Kerja, termasuk hal-hal yang termuat dalam kedua rancangan usulan Meksiko dan Swedia. Dengan cara ini, Ketua berupaya mencapai suatu kompromi yang dapat diterima tanpa mengabaikan sasaran-sasaran dan kohesi internal dari proposal awal.

Karena naskah tersebut tidak mendapatkan permufakatan bulat dari Kelompok Kerja, beberapa Negara berpendapat bahwa mereka harus melanjutkan pertemuan pada sekurang-kurangnya satu sesi lagi agar mendapatkan jalan keluar yang dimufakati bersama terhadap isu-isu yang diperdebatkan. Namun demikian, kebanyakan delegasi Negara, juga partisipan-partisipan dari NGO, yakin bahwa naskah tersebut merupakan naskah kompromis terbaik yang dapat dicapai, dan bahwa negosiasi-negosiasi selanjutnya hanya akan mementahkan lagi hasil yang sudah dicapai itu. Dalam ungkapan delegasi dari Kosta Rika, "*kita tidak boleh mengizinkan bahwa delegasi-delegasi yang tidak mendukung mekanisme pencegahan efektif ini – kebanyakan dari mereka ternyata belum meratifikasi Konvensi Menentang Penyiksaan – memaksakan pandangan mereka dan tidak perlu kita memperpanjang debat yang tidak perlu*."[68] Di tengah-tengah suasana menegangkan itu, pelapor-ketua meminta, kepada semua delegasi menjelang penutupan sesi terakhir Kelompok Kerja dan kemudian kepada Komisi Hak Asasi

---

[66] Laporan oleh pelapor-ketua Elizabeth Odio-Benito (Kosta Rika), 20 Februari 2002, UN.Doc. E/CN.4/2002/78

[67] Resolusi Komisi Hak Asasi Manusia PBB tahun 2001, 23 April 2001,UN.Doc.E/CN.4/RES/2001/44.

[68] UN.Doc. E/CN.4/2002/78, 2 Februari 2002, hlm. 26, paragraf 112.

Manusia, persetujuan terhadap laporan akhir dari hasil jerih-payah Kelompok Kerja dengan dua lampiran. Yang pertama adalah Rancangan Protokol Opsional yang baru (dengan sub-judul Proposal dari Pelapor-Ketua). Lampiran kedua bermuatan proposal rancangan awal dan rancangan-rancangan yang diusulkan selama dua tahun terakhir dari pembahasan di dalam Kelompok Kerja.[69]

e) Keterlibatan NGO-NGO dalam Proses Negosiasi

Selama sepuluh tahun masa kerja dari Kelompok Kerja tersebut, sejumlah NGO internasional terlibat aktif dalam proses penyusunan naskah dan negosiasinya. Secara khusus, APT, dengan menjalin kerja sama dengan beberapa organisasi lainnya, memberikan sumbangan yang sangat membantu dalam tiap sesi Kelompok kerja, menyediakan bantuan teknis maupun melobi Negara-Negara peserta manakala perlu.[70]

NGO terus melakukan monitor secara ketat dan berkontribusi pada keseluruhan proses penyusunan rancangan, berupaya mengarahkan proses penyusunan rancangan dengan memperhatikan kesesuainnya dengan pelbagai standard hak asasi

---

[69] Dokumen-dokumen berikut tercakup di dalam Lampiran (Annex) II: 1) rancangan asli yang diajukan oleh Kosta Rika pada tahun 1991; 2) naskah pasal-pasal yang disetujui oleh Kelompok Kerja selama pembacaan pertama; 3) rancangan alternatif Protokol Opsional yang diajukan oleh Meksiko dengan persetujuan GRULAG pada tahun 2001 (terdiri dari 31 Pasal); 4) "Proposal of New and Revised Articles to be Included in the Original Draft Optional Protocol" (Proposal Pasal-Pasal Baru dan Revisi untuk Dimasukkan ke dalam Rancangan Awal Protokol Opsional), yang diajukan oleh Swedia atas nama Uni Eropa pada tahun 2001 (26 Pasal); dan 5) "Rancangan Alternatif Protokol Opsional" (Alternative Draft Optional Protocol) yang baru, yang diajukan oleh Amerika Serikat, selama sesi terakhir Kelompok Kerja, pada tahun 2002 (15 Pasal), yang mengabaikan sama sekali pembentukan sebuah mekanisme kunjungan internasional yang baru dan memperpanjang kompetensi yang ada dari CAT untuk menjalankan kunjungan dengan terlebih dahulu meminta izin dari Negara. Dokumen terakhir ini bahkan tidak dibahas sama sekali oleh Kelompok Kerja.

[70] Satu-satunya poin ketidaksepakatan penting di antara NGO utama selama proses penyusunan rancangan selama sepuluh tahun itu adalah menyangkut proposal tentang memasukkan mekanisme pencegahan nasional, sebagai tambahan terhadap mekanisme internasional, ke dalam naskah rancangan. Beberapa di antaranya berpandangan bahwa penambahan mekanisme-mekanisme pencegahan nasional akan melemahkan Protokol Opsional itu. Namun demikian, semua NGO yang terlibat aktif dalam proses itu mendukung naskah kompromis yang diajukan oleh ketua.

manusia internasional, juga dengan praktik-praktik pencegahan penyiksaan melalui kunjungan-kunjungan ke tempat-tempat penahanan. Selain melakukan lobi yang aktif kepada delegasi-delegasi Negara, mereka juga mengajukan dokumen-dokumen menyangkut hal-hal substantif, seperti analisis pasal-demi-pasal terhadap naskah rancangan dan menyajikan tabel komparatif tentang pelbagai naskah rancangan yang berbeda-beda, yang diedarkan selama sesi kesembilan Kelompok Kerja pada tahun 2001. Kontribusi-kontribusi tersebut membantu menguatkan penyusunan argumen-argumen yang solid untuk mendukung Protokol Opsional dan secara signifikan menghalangi dimasukkannya usulan-usulan negatif dari pihak penentang. Pada akhirnya, semua kontribusi ini menjamin kohesivitas rancangan final yang diajukan oleh pelapor-ketua pada sesi finalisasi Kelompok Kerja.

4. Pengesahan Akhir Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan

a) Proses Pengesahan dalam PBB: Voting atau Konsensus?

Dalam sistem PBB, pengesahan sebuah instrumen hak asasi manusia melibatkan pembahasan dan persetujuan terhadap sebuah naskah rancangan oleh serangkaian badan-badan PBB, seperti Komisi Hak Asasi Manusia, Dewan Ekonomi dan Sosial (ECOSOC), Komite Ketiga Majelis Umum, dan diakhiri dalam sidang pleno Majelis Umum PBB. Pada tiap tahap tersebut, sebuah perjanjian internasional dapat disahkan baik dengan konsensus atau permufakatan atau dengan suara mayoritas.

Secara umum, pengesahan dengan konsensus dalam hukum internasional dilakukan dalam arti mendapatkan dukungan bulat terhadap suatu naskah yang biasanya merupakan hasil akhir dari sebuah proses negosiasi internasional yang rumit dan panjang. Bagi Negara-Negara yang mendukung instrumen-instrumen yang kuat, proses pencapaian konsensus sering bisa berisiko pada melemahnya pencermatan terhadap aspek paling inovatif dari suatu perjanjian

hanya dengan alasan pandangan bersama dalam menjaga keseimbangan (*trade-off*) dalam proses negosiasi. Bagi Negara-Negara yang menentang keberadaan sebuah instrumen, konsensus justru mendatangkan keuntungan karena menjamin bahwa pandangan mereka dimasukkan ke dalam naskah final, sambil juga menghindari rasa malu dalam mekanisme voting karena ketahuan menentang sebuah instrumen hak asasi manusia.

Kendati konsensus sering menyembunyikan ketidaksepakatan serius di antara Negara-Negara,[71] namun ia memiliki keutamaan penting karena memperlihatkan bahwa komunitas internasional secara formal tunduk pada hak asasi manusia. Karena alasan ini, praktik umum dalam sistem PBB adalah mengupayakan konsensus dalam setiap pengesahan instrumen hak asasi manusia internasional.[72] Namun demikian, pengecualian terhadap aturan ini mencakupi, tidak lebih tidak kurang, apa yang disebut sebagai "pilar" hukum hak asasi manusia internasional, yaitu: Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia 1948; Kovenan Internasional Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (ICESCR) tahun 1966; Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik (ICCPR) tahun 1966 (termasuk Protokol Opsional dari masing-masing kovenan tersebut).[73] Dalam sejarah paling mutakhir, pengesahan Statuta Mahkamah Pidana Internasional (ICC) pada Juli 1998 dicapai dengan suara mayoritas.

---

[71] Karena itu, banyak instrumen hak asasi manusia internasional yang disahkan melalui konsensus membolehkan adanya rejim reservasi yang luas. Hal ini akan membiarkan Negara-Negara yang tidak setuju dengan ketentuan-ketentuan tertentu dalam sebuah instrumen untuk tetap menerima sebuah konsensus untuk naskah umum, tetapi tidak terikat untuk sebuah kewajiban khusus.

[72] Ini mencakupi,Konvensi Penghapusan Diskriminasi terhadap Perempuan (CEDAW) tahun 1979; Konvensi Menentang Penyiksaan (UNCAT) tahun 1984; Konvensi Hak Anak (Convention on the Right of the Child, CRC) tahun 1989; Konvensi Internasional tentang Perlindungan Hak-Hak Pekerja Migran dan Anggota Keluarganya (International Convention on the Protection of Rights of Migrant Workers and Members of their Families) tahun 1990; Protokol Opsional untuk CEDAW tahun 1999 dan Protokol-Protokol Opsional untuk CRC tahun 2000. Daftar ini belum mencakupi semuanya.

[73] Mencapai konsensus untuk hak-hak signifikan semacam itu dan mekanisme pengawasan merupakan hal yang sangat sulit selama era Perang Dingin, mengingat adanya perpecahan bipolar dalam hubungan internasional.

Di luar pengecualian penting seperti di atas, harapan umum, pada permulaan prosesnya, adalah bahwa Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan akan disahkan dengan "aturan tak tertulis konsensus". Namun, dengan mengentalnya perbedaan pendapat dalam Kelompok Kerja, sudah sejak tahun 1998 beberapa aktor dalam proses tersebut membolehkan pengesahan naskah melalui voting.[74] Beberapa tahun kemudian, karena Kelompok Kerja gagal membuat kemajuan, posisi ini kemudian didukung oleh beberapa NGO internasional yang sudah terkenal.[75] Namun, secara terus menerus, delegasi yang paling menentang dengan serta merta mengajukan pendapat bahwa akan "*disesalkan jika sebuah naskah yang penting ternyata disahkan dengan voting*"[76] dan memperjuangkan proses kerja berkepanjangan dari Kelompok Kerja sampai dicapai konsensus.[77] Akan tetapi, pada waktu pelapor-ketua Kelompok Kerja menyajikan naskah rancangan final pada tahun 2002, menjadi jelas bahwa jika konsensus tidak dapat dicapai pada titik itu, maka hal itu tidak beralasan untuk diharapkan lagi.[78] Selanjutnya mereka

---

[74] "Seandainya sekelompok kecil negara diketahui menentang pengesahan Protokol, maka voting mungkin akan dipertimbangkan," demikian penegasan ketua komite penyusunan rancangan, Ann Marie Bolin Pennegard. Lihat BOLIN PENNEGARD, Anne, "An Optional Protocol based on prevention and cooperation", dalam DUNER, Bertil (ed.), An End to Torture: Strategies for its Eradication, London/New York, Zed Books, 1998, hlm.40-60, hlm.57.

[75] "... sejarah mutakhir memperlihatkan bahwa keharusan untuk melakukan voting sesungguhnya mengarah kepada pengesahan atas instrumen-instrumen hak asasi manusia yang kuat yang didukung oleh mayoritas Negara..." sementara "... menafsirkan konsensus sebagai sebuah norma absolut cenderung mengarah kepada pengesahan naskah konsensus yang didasarkan pada standard minimum yang tidak pasti yang pada dasarnya merefleksikan pemikiran dari minoritas yang paling restriktif..." Surat bersama yang dialamatkan kepada Ketua Kelompok Kerja, Elizabeth Odio Benito, dan ditandatangani oleh Kate Gilmore, yang bertindak atas nama Sekretaris Jenderal Amnesti Internasional, Kenneth Roth, Direktur Eksekutif Human Rights Watch, dan Louise Doswald-Beck, Sekretaris Jenderal International Commission of Jurists (ICJ), 27 Juli 2001 (AI nomor referensi: 80451/004/2001s) (salinan tersedia di lembaga bersangkutan).

[76] UN.Doc. E/CN.4/2002/78, paragraf 73 (hlm. 19) and 88 (hlm. 21).

[77] UN.Doc.E/CN.4/2002/78, paragraf 61, hlm. 16.

[78] Efek negatif dari konsensus telah terjadi pada kedua Protokol Opsional untuk Konvensi tentang Hak Anak (CRC) tahun 1989, ketika keduanya disahkan oleh Majelis Umum PBB pada 24 Mei 2000, yang juga diperkuat oleh argumen dari pihak-pihak yang mendukung pengesahan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan dengan suara mayoritas.

berpandangan bahwa Kelompok Kerja yang kerjanya berlarut-larut itu tidak hanya akan melemah, tetapi juga akan berarti akhir dari Protokol tersebut.

b) Langkah-Langkah yang Mengarah ke Pengesahan Akhir dari Protokol Opsional

Agar Protokol Opsional disahkan dan dibuka untuk pendandatanganan dan ratifikasi oleh Negara-Negara, maka pertama-tama persetujuan atas pengesahannya harus didapatkan dari pelbagai badan PBB, seperti yang telah dikemukakan di atas, melalui sejumlah Resolusi. Karena itu, langkah pertama adalah memastikan adanya persetujuan atas sebuah Resolusi di Komisi Hak Asasi Manusia, yaitu resolusi yang mendesak pengesahan Protokol Opsional oleh Majelis Umum PBB pada tahun itu.

i) Komisi Hak Asasi Manusia (CHR)

Mengikuti sesi kesepuluh dari Kelompok Kerja pada Januari 2002, Kosta Rika langsung memutuskan untuk tidak meminta perpanjangan mandat Kelompok Kerja tersebut, melainkan langsung meneruskan proses pengesahan. Karena itu, Kosta Rika mengajukan sebuah resolusi kepada Komisi Hak Asasi Manusia pada bulan Maret tahun itu juga, yang mendesak Negara-Negara Anggota menyetujui rancangan Protokol Opsional yang telah dipersiapkan oleh pelapor-ketua dan, sekali telah disetujui, melanjutkan proses pengesahannya dengan melimpahkan naskah tersebut kepada ECOSOC. Kosta Rika mengajukan resolusi dengan kesadaran penuh bahwa – mengingat perpecahan yang berkelanjutan di antara Negara-Negara berkenaan dengan masalah prosedur dan naskah itu sendiri – pengesahan tampaknya tidak mungkin bisa dicapai dan alih-alih disahkan secara konsensus, tampaknya voting menjadi jalan keluar yang mungkin. Karena itu, menemukan strategi advokasi yang efektif, dengan dukungan sejumlah Negara dan NGO, merupakan upaya yang sangat penting dalam mendorong naskah tersebut melalui proses pengesahan yang menimbulkan situasi harap-harap cemas itu.

Palang pertama yang perlu dilewati adalah pada 25 April 2002, ketika persoalan tersebut diangkat untuk mendapatkan persetujuan dari Komisi Hak Asasi Manusia. Pada kesempatan menyerahkan Resolusi untuk Protokol Opsional, delegasi Kosta Rika mengemukakan harapan mereka bahwa Resolusi tersebut semoga bisa disetujui secara konsensus. Pada titik itu, Kuba mengajukan sebuah "amendemen" terhadap rancangan Resolusi yang diusulkan oleh Kosta Rika itu. Kuba malah mengusulkan supaya Kelompok Kerja diberikan perpanjangan waktu satu tahun, yang tentu saja secara efektif akan mementahkan tujuan-tujuan utamanya.[79] Ketika dipertanyakan oleh Kosta Rika tentang apakah hal itu dapat dipertimbangkan sebagai sebuah amendemen atau malah sebuah proposal yang baru sama sekali,[80] Kuba menarik kembali usulannya itu dan sebagai gantinya mengajukan sebuah "sikap masa bodoh" ('*no action motion*'). Langkah prosedural ini, yang pada dasarnya menunjukkan bahwa Komisi tidak berkompenten untuk menangani masalah tersebut dalam pembahasan, telah pernah dilakukan di masa lalu oleh Negara-Negara untuk menghalangi Resolusi-Resolusi menyangkut keadaan hak asasi manusia di sebuah negara yang sedang menjadi perhatian (biasanya didasarkan pada tudingan bahwa sebuah Resolusi dikeluarkan karena motivasi politis). Mosi atau sikap seperti itu, yang dilakukan dalam kaitan dengan sebuah instrumen hak asasi manusia atau isu tematik, belum pernah jelas-jelas menjadi bagian dari kompetensi Komisi. Hal ini menuntut adanya voting tentang "sikap masa bodoh". Setelah melalui sebuah debat panjang, sikap atau mosi tersebut ditolak dengan perbedaan tipis: 28 suara menentangnya, 21 suara mendukung, empat lainnya tidak memberikan suara.

Segera setelah voting tersebut, pada hari yang sama, sebuah voting selanjutnya dilakukan untuk Resolusi Kosta Rika yang mendesak pengesahan rancangan Protokol Opsional untuk Konvensi

---

[79] Resolusi rancangan yang diajukan oleh Kuba, UN.Doc. E.CN.4/2002/ L.5, yang menghilangkan semua ketentuan operasional dari resolusi, kecuali satu.

[80] Anjuran itu dibuat oleh Kosta Rika untuk benar-benar melakukan voting atas masalah tersebut.

Menentang Penyiksaan[81] dan disetujui oleh Komisi Hak Asasi Manusia dengan komposisi **29 suara mendukung, 10 suara menentang dan 14 lainnya tidak memberikan suara**.[82]

ii) Dewan Ekonomi dan Sosial (ECOSOC)

Pada Juli 2002, rancangan Protokol Opsional dibahas di ECOSOC. Ini merupakan langkah selanjutnya dalam proses pengesahan. Persetujuan di forum ini juga sama tidak sederhananya seperti di forum sebelumnya, di mana naskah tersebut berhadapan dengan perlawanan dari Negara-Negara yang mempunyai pengaruh besar. Misalnya, sebelum Resolusi meminta pengesahan terhadap Protokol Opsional divoting di ECOSOC, Amerika Serikat mengajukan amendemen terhadap Resolusi Protokol Opsional tersebut. Tujuannya adalah meminta dibuka kembali pembahasan terhadap naskah rancangan Protokol Opsional tersebut, yang sebelumnya sudah disetujui oleh Komisi Hak Asasi Manusia.[83] Usulan Amerika Serikat itu ditolak dengan 29 suara, kendati 15 Negara memberikan suara mendukung dan delapan lainnya tidak memberikan suara.

Selanjutnya, pada 24 Juli 2002, resolusi yang meminta pengesahan terhadap rancangan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan[84] itu disahkan dengan suara mayoritas dari keseluruhan anggota ECOSOC, dengan komposisi: **35 suara mendukung, 8 suara menentang dan 10 lainnya tidak memberikan suara**.[85]

---

[81] Resolusi dari Komisi Hak Asasi Manusia pada 22/24 April 2002, UN.Doc. Res.2002/33

[82] Komisi Hak Asasi Manusia PBB terdiri dari 53 Negara Anggota.

[83] Resolusi rancangan yang diajukan oleh Amerika Serikat, UN.Doc. Res.E/2002/L.23

[84] Resolusi ECOSOC tanggal 24 Juli 2002, UN.Doc. Res. 2002/27

[85] ECOSOC terdiri dari 54 Negara Anggota.

iii) Majelis Umum (GA)

- *Komite Ketiga dari Majelis Umum*

Naskah rancangan Protokol Opsional itu kemudian diajukan untuk dipertimbangkan oleh Komite Ketiga dari Majelis Umum, sebuah komite yang secara khusus menangani isu-isu sosial, humaniter dan budaya. Selama voting terhadap Protokol Opsional dalam rapat Komite Ketiga pada November 2002, giliran Jepang yang berupaya menggagalkan proses pengesahan. Delegasinya melakukan tindakan tersebut dengan mengajukan mosi yang meminta agar voting ditunda selama 24 jam supaya ada waktu mempertimbangkan implikasi keuangan dari perjanjian tersebut. Setelah debat singkat, usulan Jepang itu dikalahkan dalam voting dengan 85 suara yang menentang, 12 suara mendukung dan 43 lainnya tidak memberikan suara. Segera setelah kekalahan tersebut, Amerika Serikat kembali mengacau, kali ini dengan mengajukan sebuah amendemen terhadap rancangan Protokol Opsional. Amendemen itu berisikan usulan bahwa mekanisme kunjungan internasional didanai secara ekslusif melalui sumbangan dari Negara-Negara Pihak dari Protokol tersebut.[86] Usulan amendemen tersebut ditolak oleh 98 Negara Anggota, hanya 11 suara yang mendukungnya, sementara 37 lainnya tidak memberikan suara.[87]

Yang tersisa hanyalah masalah intinya, yaitu pengesahan terhadap Protokol Opsional itu. Pada 7 November 2002, resolusi yang meminta pengesahan terhadap naskah Protokol Opsional

---

[86] Lihat rancangan yang diajukan oleh Amerika Serikat UN. Doc. A/C.3/57/L.39. Naskah rancangan Protokol Opsional, yang pada titik ini telah disetujui oleh Komisi Hak Asasi Manusia dan ECOSOC, yang telah memperkirakan bahwa mekanisme kunjungan internasional akan didanai oleh anggaran rutin PBB.

[87] Selama voting di Majelis Umum, delegasi Norwegia tidak bisa menahan dirinya untuk mengemukakan sindiran: "... sangat mengagetkan bahwa dua Negara terkaya di dunia ini begitu cemas dengan implikasi keuangan tentang sebuah *proyek yang telah digeluti selama sepuluh tahun dan yang sejak awal telah sama-sama kita ketahui akan mempunyai implikasi keuangan...*", kata-kata dari delegasi Norwegia kepada Komite Ketiga Majelis Umum PBB, 7 November 2002. Periksa siaran pers AG/SHC/604 pada tanggal yang sama.

untuk Konvensi Menentang Penyiksaan itu[88] disetujui oleh Komite Ketiga Majelis Umum melalui voting dengan komposisi: **104 suara mendukung, 8 suara menentang dan 37 lainnya tidak memberikan suara**.[89]

- *Sidang Pleno Majelis Umum*

Persetujuan di tingkat Komite Ketiga tersebut memungkinkan Protokol Opsional untuk mencapai tahap terakhir dari proses pengesahannya. Tahap itu adalah sidang pleno Majelis Umum PBB. Mengingat semua Negara Anggota PBB berpartisipasi dalam kedua forum tersebut yaitu Komite Ketiga dan sidang pleno Majelis Umum, maka masuk akal untuk mengharapkan bahwa karena telah disetujui di forum pertama (Komite Ketiga), maka Resolusi itu pasti juga akan disetujui di forum kedua. Namun mengingat preseden yang sudah ada, yang terlihat selama proses pengesahan, tak ada jaminan sama sekali bahwa harapan itu akan terjadi dengan sendirinya. Karena itu, peristiwa ini akan dikenang sebagai suatu momen monumental, yaitu ketika – setelah lebih dari tiga dekade sejak Jean-Jacques Gautier mengungkapkan pertama kali pemikirannya tentang gagasan untuk membangun sebuah mekanisme kunjungan universal, dan setelah lebih dari dua dekade sejak Kosta Rika mengambil inisiatif mengajukan proposal secara resmi kepada PBB, yang kemudian berlanjut pada satu dekade proses penyusunan rancangan dan negosiasi terhadap naskahnya – akhirnya Protokol Opsional itu pun disahkan oleh PBB.

Pada **18 Desember 2002**, Majelis Umum PBB mengesahkan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Kejam Lainnya, Tidak Manusiawi atau Merendahkan Martabat Manusia melalui voting dengan kemenangan besar, dengan komposisi: **127 suara mendukung, dengan hanya 4 suara menentang dan 42 sisanya tidak memberikan suara**.[90]

---

[88] Resolusi dari Komite Ketiga Majelis Umum PBB Doc. A/C.3/57/L.30 tanggal 7 November 2002.

[89] Pada tahun 2002, PBB terdiri dari 191 Negara Anggota.

[90] UN.Doc.A/RES/57/199, 18 Desember 2002.

c) Kecenderungan dalam Proses Pengesahan

Keempat voting yang dilakukan selama proses perjalanannya, yang akhirnya menghantar pada disahkannya Protokol Opsional tersebut, memperlihat beberapa kecenderungan yang jelas.[91] Yang pertama adalah peningkatan yang signifikan dalam hal dukungan terhadap instrumen tersebut dalam jangka waktu yang singkat, yang bergerak dari hanya 29 suara yang mendukung di Komisi Hak Asasi Manusia pada April 2002 ke 35 suara yang mendukung di ECOSOC pada bulan Juli di tahun yang sama; kedua badan tersebut masing-masing secara keseluruhan terdiri dari 53 dan 54 Negara anggota. Di Majelis Umum PBB sendiri, yang terdiri dari 191 Negara Anggota PBB, terjadi perubahan dari 104 suara yang mendukung dalam forum Komite Ketiga pada November 2002 menjadi 127 suara yang mendukung selama sesi pleno pada bulan Desember tahun yang sama.

Meningkatnya dukungan tersebut terjadi karena mengikisnya penentangan dari beberapa Negara terhadap Protokol Opsional dan semakin terisolasinya Negara-Negara yang berupaya memobilisasi resistensi terhadap instrumen tersebut. Mobilisasi menentang Protokol Opsional itu mengandung sebuah kecenderungan lain, yang terlihat selama proses pengesahan, yaitu bahwa Negara-Negara yang menentang telah menggunakan secara ngawur langkah-langkah prosedural dari pelbagai contoh yang berbeda-beda selama proses voting dalam rangka mencoba menghalangi pengesahan instrumen tersebut. Pelbagai upaya tersebut akhirnya tidak berhasil dengan suara yang melorot dari 10 suara yang menentang Protokol Opsional selama sesi di Komisi Hak Asasi Manusia dan di ECOSOC menjadi 8 suara selama sesi di Komite Ketiga Majelis Umum dan akhirnya tersisa hanya 4 suara selama sidang pleno Majelis Umum PBB (yaitu Amerika Serikat, Kepulauan Marshall, Nigeria dan Palau). Sementara, Negara-Negara yang posisinya beralih adalah: Cina, Kuba, Mesir, Israel, Jepang, Libia, Saudi Arabia, Syria dan Sudan.

---

[91] Lihat Lampiran 4 tentang rekaman voting oleh negara untuk masing-masing dari keempat Resolusi tersebut.

Kesemua Negara tersebut sebelumnya memberikan suara yang menentang Protokol Opsional, tetapi akhirnya memilih untuk tidak memberikan suara sama sekali pada voting terakhir.

Salah satu pelajaran paling penting yang dapat kita timba dari proses pengesahan Protokol Opsional, yang pasti akan dipertimbangkan untuk instrumen-instrumen hak asasi manusia yang inovatif di masa depan, adalah bahwa ketika Protokol Opsional melewati tahap kritis di Komisi Hak Asasi Manusia PBB, sebuah kekuatan besar yang dinamis terjadi di antara Negara-Negara dan di antara kelompok-kelompok regionalnya masing-masing, yang secara perlahan tapi pasti membentuk aliansi baru dan lebih kuat, yang beberapa di antaranya tampil sangat mengejutkan. Hal ini menjamin dukungan yang menguat untuk Protokol Opsional selama tahap-tahap akhir pengesahan di Majelis Umum PBB. Dengan kata lain, telah tercipta efek bola salju, sehingga kendatipun terdapat upaya-upaya diplomatik yang intens oleh beberapa Negara yang paling berpengaruh di planet ini untuk membelokkan prosesnya, dukungan terhadap Protokol Opsional terus saja mengalir dan bertambah. Namun, yang paling penting dari semuanya, pengalaman tersebut memancarkan sebuah pesan yang jelas kepada publik internasional dengan sebuah pemikiran bahwa "*sekaranglah waktunya untuk memberikan perhatian kepada kepentingan mayoritas komunitas internasional, tanpa kecurangan atas sebuah konsensus yang legitimasinya diragukan*".[92]

d) Strategi Advokasi Selama Proses Pengesahan

Kecenderungan-kecenderungan positif tersebut dan kesuksesan final atas pengesahan Protokol Opsional jelas-jelas tidak akan mungkin terjadi tanpa strategi advokasi yang efektif yang dilancarkan oleh Negara-Negara pendukungnya dan NGO-NGO yang peduli. Strategi mereka mencakupi tindakan menetralisir

---

[92] Intervensi dari Wakil Menteri Hubungan Internasional, Mrs. Elayne White, dalam pernyataannya yang dibuat di PBB atas nama delegasi Kosta Rika, dikutip oleh ODIO BENITO, Elizabeth, *op.cit.*, hlm. 90.

perlawanan dan sekaligus dengan penuh semangat memperjuangan dukungan yang semakin besar terhadap naskah rancangan Protokol Opsional dengan membangun aliansi yang solid. Hal ini dicapai melalui upaya-upaya lobi intensif yang dilancarkan baik di Jenewa maupun di New York, termasuk di beberapa ibukota Negara tertentu dan di forum-forum regional. Negara-Negara pendukung dan NGO-NGO bahu membahu melakukan upaya tersebut.

Pendekatan ini mendatangkan hasil yang signifikan. Dengan dipelopori oleh beberapa negara Amerika Latin, Negara-Negara Eropa, dan kemudian Negara-Negara Afrika, bekerja sama dengan NGO, sebuah dinamika positif tercipta di antara Negara-Negara dan kelompok-kelompok regional seiring terbangunnya aliansi yang semakin besar dan kuat. Pada saat bersamaan, beberapa kelompok Negara berupaya untuk secara efektif menggagalkan langkah-langkah prosedural dan upaya-upaya diplomatik dari beberapa Negara berpengaruh mencoba membelokkan inisiatif tersebut. Namun demikian, upaya para pendukungnya terus menerus mendapatkan dukungan dari pihak lain, kadang-kadang tidak disangka-sangka. Dengan demikian, Protokol Opsional secara perlahan tapi pasti mendapatkan dukungan seiring prosesnya melalui pelbagai badan PBB, yang diawali dengan terpecahnya suara di Komisi Hak Asasi Manusia, namun kemudian berakhir dengan dukungan hampir penuh terhadap Protokol Opsional pada tahap akhirnya.

Hasil dari strategi advokasi, yang kesannya tertangkap oleh para pengamat dan yang bermanfaat untuk proses pengesahan instrumen-instrumen internasional lainnya, adalah berupa keterlibatan yang sangat aktif, terkoordinasi dan tangguh antara Negara dan NGO yang mendukung Protokol Opsional tersebut. APT [*Association for the Prevention of Torture* – Asosiasi untuk Pencegahan terhadap Penyiksaan; sebelumnya bernama Komite Swiss Menentang Penyiksaan – *Swiss Committee against Torture, SCT, ed.*] memadukan kekuatan bersama mitra-mitranya yang sudah terkenal yaitu ICJ (*International Commission of Juritsts* – Komisi Internasional untuk Pakar-Pakar Hukum), AI (Amnesti

Internasional) dan OMCT (*World Organisation Against Torture* – Organisasi Dunia Menentang Penyiksaan), termasuk beberapa organisasi lainnya sama-sama bersikukuh memerangi penyiksaan, yang membentuk sebuah koalisi tangguh yang terdiri dari 11 NGO terdepan di tingkat dunia berkenaan dengan hak asasi manusia internasional.[93] Koalisi tersebut mengarahkan titik berat perhatian dan upayanya pada dukungan terhadap naskah Protokol Opsional untuk menjamin pengesahannya yang segera oleh PBB dengan dukungan yang luas. Dalam sebuah kampanye advokasi yang tangguh, NGO melakukan mobilisasi di belakang Protokol Opsional seiring instrumen tersebut bergerak memasuki pelbagai badan PBB, menggiatkan jejaring global mereka dan menjalankan beragam kegiatan lobi di pelbagai tingkat dan forum.

Koalisi NGO ini memadu kekuatan dengan beberapa Negara pendukung utama untuk memprosmosikan pengesahan Protokol Opsional baik tingkat internasional, regional maupun nasional. Di PBB, para wakil dari koalisi NGO dan Negara-Negara yang pendukung Protokol Opsional tersebut meningkatkan lobi mereka kepada delegasi dari Negara-Negara lain baik di Jenewa maupun di New York, mengamankan dukungan langsung mereka, yang memperlihatkan peran pentingnya selama proses negosiasi dan dukungan nyatanya selama proses voting di PBB.

Di tingkat regional, koalisi NGO mengawal pernyataan resmi Protokol Opsional dari pelbagai badan hak asasi manusia regional, seperti dari IACHR (Komisi Inter-Amerika untuk Hak Asasi

---

[93] Koalisi NGO internasional terdiri dari: Amnesti Internasional; Asosiasi untuk Pencegahan terhadap Penyiksaan (APT, sebelumnya bernama *Swiss Committee against Torture*, *SCT); Human Rights Watch; International Commission of Jurists* (ICJ); Federasi Internasional Aksi Kaum Kristiani untuk Penghapusan Penyiksaan *(International Federation of Action by Christians for the Abolition of Torture*, *FIACAT)*; Federasi Internasional untuk Hak Asasi Manusia *(International Federation for Human Rights*); Liga Internasional untuk Hak Asasi Manusia *(International League for Human Rights)*; Pelayanan Internasional untuk Hak Asasi Manusia *(International Service for Human Rights)*; Dewan Rehabilitasi Internasional untuk Para Korban Penyiksaan *(International Rehabilitation Council for Torture Victims)*; *Redress Trust for Torture Survivors*; dan Organisasi Dunia Menentang Penyiksaan *(World Organisation Against Torture)*.

Manusia), Komisi Afrika untuk Hak Asasi Manusia dan Hak Rakyat (*African Commission on Human and Peoples' Rights, ACHPR*), dan Organisasi untuk Keamanan dan Kerja Sama di Eropa (*Organisation for Security and Cooperation in Europe, OSCE*). Meskipun badan-badan tersebut tidak terkait langsung dengan PBB dan karena itu memainkan peran yang tidak langsung dalam proses voting di PBB, namun pernyataan-pernyataan mereka secara simbolis sangat penting untuk memperlihatkan dukungan luas terhadap instrumen tersebut yang datang dari pelbagai region.

Secara nasional, Negara-Negara pendukung utama melakukan kontak dengan pemerintah-pemerintah di Negara lain, mendesak mereka untuk mendukung prosesnya. Bersamaan dengan itu, koalisi NGO menjaga supaya organisasi-organisasi mitra mereka di tingkat lokal tetap melek informasi menyangkut proses pengesahan instrumen tersebut sehingga pada gilirannya para mitra itu bisa melakukan lobi ke pemerintah mereka masing-masing. Mengamankan dukungan dari pimpinan-pimpinan Negara di tingkat nasional merupakan aspek yang esensial mengingat dukungan mereka itu bermakna instruktif terhadap delegasi mereka di PBB menyangkut posisi sebuah Negara terhadap isu-isu khusus apa pun.

Dengan bekerja secara bersama-sama, Negara dan NGO mampu membangun momentum yang dicapai pada tiap-tiap voting yang sukses. Strategi ini memampukan Negara pendukung dan NGO untuk memanfaatkan pengaruh dan sumber daya mereka dengan cara yang jitu dan untuk menggunakan pelbagai kekuatan mereka dalam mendorong pengesahan Protokol Opsional. Sebagai contoh, beberapa Duta Besar dan diplomat dari beberapa Negara pendukung mampu menggunakan saluran resmi mereka untuk mengadvokasi pengesahan instrumen tersebut. Sementara, NGO bisa melakukan upaya lain, seperti melawan manuver dari beberapa Negara (misalnya Amerika Serikat) yang menghalang-halangi pengesahan Protokol Opsional, dan juga meminta dukungan media massa untuk menyajikan liputan yang tepat dan

penting atas isu tersebut. Strategi yang melibatkan banyak pihak dan kolaboratif ini secara langsung memberikan sumbangan penting terhadap pengesahan akhir Protokol Opsional dengan kemenangan suara mayoritas secara signifikan dari keseluruhan Negara anggota PBB.

BAB III

Penjelasan tentang Protokol Opsional untuk Konvensi PBB Menentang Penyiksaan

Oleh: Debra Long

Daftar Isi

Pembukaan 75

BAB I Prinsip-Prinsip Umum 80

BAB II Sub-Komite untuk Pencegahan 96

BAB III Mandat Sub-Komite untuk Pencegahan 107

BAB IV Mekanisme Pencegahan Nasional 121

BAB V Pernyataan 132

BAB VI Ketentuan Mengenai Keuangan 134

BAB VII Ketentuan Akhir 137

Bab ini memberikan gambaran singkat dari setiap pasal dalam Protokol Opsional dalam rangka menjelaskan tentang arti dan tujuan dari naskah Protokol serta pedoman tentang sifat yang terperinci dari kewajiban-kewajiban para Negara Pihak. Sebagai contoh, aspek dari pasal tertentu yang terbukti kontroversial selama perancangan Protokol Opsional diuraikan dalam rangka memeriksa relevansi dan pentingnya naskah akhir Protokol yang disahkan.[94]

Protokol Opsional dibagi dalam enam bab utama dan sebuah pembukaan. Bab I menggariskan kewajiban-kewajiban utama dari Negara-Negara Pihak dalam kaitan dengan mekanisme internasional dan nasional. Bab II menetapkan pembentukan sebuah badan internasional, "Sub-komite" dan merinci mengenai prosedur penunjukan para anggota dan fungsi umum Sub-komite. Bab III menegaskan mandat Sub-komite berdasarkan Protokol Opsional. Bab IV menetapkan kewajiban Negara-Negara Pihak untuk memiliki satu atau beberapa mekanisme pencegahan nasional dan menggariskan mandat, jaminan dan kekuasaan dari mekanisme-mekanisme ini. Bab V memungkinkan Negara-Negara Pihak untuk sementara menunda pelaksanaan kewajiban-kewajiban mereka yang ditetapkan dalam Bab III (mengenai Sub-komite internasional) atau Bab IV (mengenai mekanisme-mekanisme pencegahan nasional) Protokol Opsional, tetapi tidak boleh menunda keduanya. Bab VI menggariskan ketentuan-ketentuan keuangan untuk berfungsinya Sub-komite dan menetapkan Dana Khusus untuk membantu Negara-Negara Pihak untuk memperhatikan rekomendasi-rekomendasi yang dibuat sebagai hasil dari kunjungan-kunjungan yang dilakukan oleh Sub-komite dan program-program pendidikan untuk mekanisme pencegahan nasional. Bab VII berisi beberapa ketentuan

---

[94] Penulis menyampaikan terima kasih kepada orang-orang yang namanya tertulis berikut ini, atas bantuan mereka selama proses perancangan Bab ini, yaitu: Professor Malcolm Evans, Dekan Fakultas Hukum, University of Bristol; Claudia Gerez Czitrom, Americas Programme Officer di APT; Edouard Delaplace, UN & Legal Programme Advisor di APT; Jean Baptiste Niyizurugero, Africa Programme Officer di APT; Matthew Pringle, Europe Programme Officer di APT dan Barbara Bernath, mantan Europe Programme Officer di APT.

akhir terkait dengan mulai diberlakukannya Protokol Opsional, lingkup penerapannya dan persyaratan-persyaratan untuk bekerja sama dengan badan-badan lain yang relevan.

Pembukaan

Negara-Negara Pihak pada Protokol ini,

Menegaskan kembali bahwa penyiksaan dan perlakuan atau penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia dilarang dan merupakan pelanggaran serius terhadap hak asasi manusia,

Berkeyakinan bahwa langkah-langkah lebih lanjut sangat diperlukan untuk mencapai tujuan-tujuan dari Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi atau Merendahkan Martabat Manusia (selanjutnya disebut Konvensi) dan untuk memperkuat perlindungan terhadap orang-orang yang dirampas kebebasannya dari penyiksaan dan perlakuan atau penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia,

Mengingat bahwa Pasal 2 dan 16 dari Konvensi mengharuskan setiap Negara Pihak untuk mengambil langkah-langkah yang efektif untuk mencegah tindakan-tindakan penyiksaan dan perlakuan atau penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia di dalam jurisdiksinya,

Mengakui bahwa Negara-Negara memiliki tanggung jawab utama untuk mengimplementasikan pasal-pasal tersebut, bahwa memperkuat perlindungan terhadap orang-orang yang dirampas kebebasannya dan penghormatan sepenuhnya terhadap hak asasi manusia yang mereka miliki adalah tanggung jawab bersama semua Negara dan bahwa badan-badan internasional yang mengimplementasikan akan melengkapi dan memperkuat langkah-langkah nasional,

Mengingat bahwa pencegahan yang efektif terhadap penyiksaan dan perlakuan atau penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia memerlukan pendidikan dan kombinasi antara peran legislatif, administratif, judisial dan langkah-langkah lainnya,

Mengingat juga bahwa Konferensi Dunia tentang Hak Asasi Manusia dengan tegas menyatakan bahwa usaha-usaha untuk menghapus penyiksaan, pertama dan terutama harus dipusatkan pada pencegahan dan pengesahan sebuah Protokol Opsional untuk Konvensi, dimaksudkan untuk menetapkan suatu sistem pencegahan berupa kunjungan rutin ke tempat-tempat penahanan,

Berkeyakinan bahwa perlindungan terhadap orang-orang yang dirampas kebebasannya dari penyiksaan dan perlakuan atau penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia dapat diperkuat oleh cara-cara non-judisial yang bersifat mencegah, berdasar pada kunjungan rutin ke tempat-tempat penahanan,

Telah menyepakati sebagai berikut:

Pembukaan Protokol Opsional merupakan sebuah pengantar untuk perjanjian, menggariskan tujuan pokok dari Protokol untuk menetapkan suatu cara di mana penyiksaan dan perlakuan atau penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia dapat dicegah. Dalam Pembukaan dikutip bahwa Negara-Negara Pihak pada Konvensi PBB Menentang Penyiksaan memiliki kewajiban segera untuk mengambil pelbagai langkah untuk mencegah penyiksaan dan bentuk-bentuk lain dari perlakuan sewenang-wenang.[95]

Pasal 2(1) Konvensi Menentang Penyiksaan terkait dengan usaha-usaha yang harus diambil untuk mencegah tindakan-tindakan penyiksaan oleh Negara-Negara Pihak:

---

[95] Lihat Konvensi Menentang Penyiksaan.

"(1) Setiap Negara Pihak harus mengambil langkah-langkah legislatif, administratif, judisial atau langkah-langkah efektif lainnya untuk mencegah tindak penyiksaan di dalam wilayah jurisdiksinya."[96]

Pasal 16(1) Konvensi Menentang Penyiksaan mengacu pada tindakan-tindakan kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia. Tindakan-tindakan seperti ini tidak memenuhi definisi khusus tentang penyiksaan yang digariskan dalam Pasal 1 Konvensi, tetapi pelarangan terhadap tindakan-tindakan tersebut berlaku sama dan harus dicegah.[97]

"(1) Setiap Negara Pihak harus berusaha untuk mencegah, di dalam wilayah jurisdiksinya, perlakuan atau penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia, yang tidak termasuk tindak penyiksaan sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 1, apabila tindakan semacam itu dilakukan oleh, atau atas hasutan dari, atau dengan persetujuan atau sepengetahuan, seorang pejabat publik atau orang lain yang bertindak di dalam kapasitas publik. Secara khusus, kewajiban-kewajiban yang terkandung dalam Pasal 10, 11, 12 dan 13 berlaku sebagai pengganti acuan pada tindak penyiksaan atau acuan pada perlakuan atau penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia."[98]

---

[96] Pasal 2(1) Konvensi Menentang Penyiksaan.

[97] Untuk informasi lebih lanjut mengenai definisi penyiksaan, lihat APT, Definition of Torture: Proceedings of An Expert Seminar, Jenewa, APT, 2003.

[98] Pasal 16(1), Konvensi Menentang Penyiksaan. Referensi untuk Pasal 10, 11, 12 dan 13 Konvensi Menentang Penyiksaan berkaitan dengan kewajiban-kewajiban berikut ini:

Pasal 10

1. Setiap Negara Pihak harus memastikan bahwa pendidikan dan informasi mengenai larangan terhadap penyiksaan secara penuh dimasukkan dalam pelatihan bagi aparat penegak hukum, sipil atau militer, petugas kesehatan, pejabat publik dan orang-orang lain yang mungkin terlibat di dalam penahanan, interogasi atau perlakuan terhadap setiap orang yang menjadi sasaran dari setiap penangkapan, penahanan atau pemenjaraan.

Dengan demikian, Negara-Negara Pihak pada Konvensi Menentang Penyiksaan sudah diwajibkan untuk mengambil serangkaian langkah pencegahan untuk mematuhi Pasal ini. Namun, Pembukaan Protokol Opsional mencatat bahwa walaupun sudah terdapat kewajiban-kewajiban semacam itu, langkah-langkah pencegahan lebih lanjut diperlukan dalam rangka memperoleh pemahaman yang penuh mengenai tujuan dari ketentuan-ketentuan ini. Oleh karena itu, Pembukaan menegaskan Protokol Opsional sebagai alat yang digunakan untuk membantu Negara-Negara Pihak pada Konvensi Menentang Penyiksaan untuk mengimplementasikan kewajiban-kewajiban yang berlaku ini dengan lebih baik.

Pembukaan membuat keterangan khusus untuk "orang-orang yang dirampas kebebasannya". Orang-orang semacam ini rentan dan sering menjadi sasaran dari penyiksaan dan perlakuan atau penghukuman yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia serta pelanggaran hak asasi manusia lainnya, karena keberadaan dan keamanan mereka berada di bawah kekuasaan dari pihak yang menahan. Pihak-pihak yang berwenang

---

2. Setiap Negara Pihak harus mencantumkan larangan ini dalam peraturan atau instruksi yang dikeluarkan sehubungan dengan tugas dan fungsi dari orang-orang tersebut di atas.

Pasal 11

Setiap Negara Pihak harus mengawasi secara sistematis peraturan-peraturan interogasi, instruksi, metode dan praktik, begitu juga pengaturan untuk penahanan dan perlakuan terhadap orang-orang yang menjadi sasaran dari setiap penangkapan, penahanan atau pemenjaraan di setiap wilayah jurisdiksinya, dengan maksud untuk mencegah terjadinya kasus-kasus penyiksaan.

Pasal 12

Setiap Negara Pihak harus memastikan bahwa pejabat-pejabat berwenangnya mampu untuk melakukan suatu penyelidikan dengan cepat dan tidak memihak, di mana ada alasan yang masuk akal untuk mempercayai bahwa suatu tindak penyiksaan telah dilakukan di dalam wilayah jurisdiksinya.

Pasal 13

Setiap Negara Pihak harus memastikan bahwa setiap individu yang menyatakan bahwa dirinya telah menjadi sasaran penyiksaan di dalam wilayah jurisdiksinya, mempunyai hak untuk mengadu dan agar kasusnya diperiksa dengan segera dan seimbang (impartially) oleh pihak-pihak yang berwenang. Langkah-langkah harus diambil untuk memastikan bahwa orang yang mengadu dan saksi-saksi dilindungi dari semua perlakuan sewenang-wenang atau intimidasi sebagai akibat dari pengaduannya atau setiap kesaksian yang mereka berikan.

ini harus menjamin perlakuan dan kondisi penahanan yang menghormati martabat dan hak asasi dari orang-orang yang dirampas kebebasannya itu. Oleh karena itu, untuk mendukung Negara-Negara dalam mengimplementasikan serangkaian langkah-langkah pencegahan, Pembukaan menempatkan fokus dari Protokol Opsional pada kunjungan rutin ke tempat-tempat penahanan sebagai cara untuk memperkuat perlindungan yang diberikan kepada orang-orang yang dirampas kebebasannya.

Pembukaan juga menyoroti kebutuhan akan usaha-usaha pelengkap di tingkat internasional dan nasional dalam rangka memberikan pelindungan yang efektif dan berkelanjutan bagi orang-orang yang dirampas kebebasannya. Hal ini memberikan dasar dan penjelasan mengenai pendekatan yang diambil oleh Protokol Opsional untuk memungkinkan kunjungan rutin dilakukan, baik oleh suatu badan internasional maupun oleh badan-badan nasional.

BAB I

Prinsip-Prinsip Umum

Bab I Protokol Opsional berisi empat pasal yang menggariskan tujuan-tujuan pokok Protokol Opsional dan bagaimana tujuan-tujuan itu dicapai (contoh: mekanisme-mekanisme ditetapkan), begitu pula dengan kewajiban-kewajiban umum dari Negara-Negara Pihak berdasarkan Protokol Opsional.

Pasal 1

Protokol ini bertujuan untuk menetapkan suatu sistem kunjungan rutin yang dilakukan oleh badan-badan independen internasional dan nasional ke tempat-tempat di mana orang-orang dirampas kebebasannya untuk mencegah penyiksaan dan perlakuan atau penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia.

Pasal 1 menggariskan keseluruhan dari tujuan Protokol Opsional untuk mencegah penyiksaan dan bentuk-bentuk lain dari perlakuan sewenang-wenang serta cara-cara bagaimana mencapai tujuan tersebut. Seperti telah dijelaskan sebelumnya, orang-orang yang dirampas kebebasannya sering menjadi sasaran dari penyiksaan dan bentuk-bentuk lain dari perlakuan sewenang-wenang. Pendekatan yang diambil oleh Protokol Opsional untuk mencegah perlakuan-perlakuan semacam ini melalui suatu sistem kunjungan rutin ke tempat-tempat penahanan telah dipengaruhi oleh pengalaman-pengalaman praktis dari badan-badan yang ada. Pengalaman-pengalaman itu telah membuktikan bahwa bahwa kunjungan ke tempat-tempat penahanan oleh badan-badan independen, dengan kewenangan untuk membuat rekomendasi-rekomendasi, adalah salah satu cara yang paling efektif untuk mencegah penyiksaan dan meningkatkan kondisi penahanan untuk orang-orang yang dirampas kebebasannya.

Palang Merah Internasional (ICRC), Komite Eropa untuk Pencegahan (CPT) dan badan-badan nasional lainnya telah

memperlihatkan selama beberapa tahun ini bahwa mekanisme kunjungan dapat dilakukan secara konstruktif dengan pejabat-pejabat Negara melalui cara pencegahan.[99] Inisiatif ini telah menunjukkan bahwa kunjungan ke tempat-tempat penahanan tidak hanya memiliki efek jera, tetapi juga memungkinkan ahli-ahli untuk memeriksa, secara langsung, perlakuan terhadap orang-orang yang dirampas kebebasannya dan kondisi penahanan mereka, dan untuk membuat rekomendasi-rekomendasi yang diperlukan untuk perbaikan. Masalah-masalah yang muncul kebanyakan disebabkan sistem yang tidak memadai di dalam tempat-tempat penahanan. Kondisi semacam ini dapat ditingkatkan *melalui monitoring rutin. Sistem kunjungan rutin ke tempat-tempat penahanan juga memberikan* kesempatan untuk berdialog dengan pihak-pihak berwenang yang terkait untuk bekerja ke arah implementasi perbaikan sepenuhnya.

Pasal 1 juga mengedepankan pendekatan inovatif dari Protokol Opsional untuk menetapkan sebuah kerangka bagi kunjungan ke tempat-tempat penahanan yang dilakukan oleh badan-badan internasional dan nasional yang independen. Bagaimana pendekatan ini akan dapat tercapai diuraikan di dalam pasal-pasal berikutnya. Pendekatan ini merupakan pendekatan yang baru. Perjanjian-perjanjian internasional lainnya tidak menyediakan langkah-langkah internasional dan nasional yang konkret dan praktis untuk mencegah pelanggaran-pelanggaran semacam ini terjadi di dalam tempat-tempat penahanan di seluruh dunia. Pendekatan internasional dan nasional yang saling melengkapi ini dimaksudkan untuk memberikan perlindungan sebesar mungkin untuk orang-orang yang dirampas kebebasannya.[100]

Pengantar dalam Protokol Opsional tentang kewajiban Negara-Negara Pihak untuk memiliki badan-badan pencegahan nasional

---

[99] Silakan lihat Bab II dari Pedoman ini untuk gambaran singkat mengenai sejarah dari Protokol Opsional. Untuk informasi lebih lanjut tentang ICRC, silakan lihat website: www.icrc.org. Untuk informasi lebih lanjut tentang CPT, silakan lihat website: www.cpt.coe.int.

[100] Tidak dipertimbangkan dengan jelas bahwa badan-badan internasional dan nasional akan melakukan kunjungan secara bersama-sama.

merupakan suatu langkah yang kontroversial pada saat perancangan Protokol Opsional ini. Pada awalnya, Protokol Opsional hanya memiliki konsep untuk mempertimbangkan pembentukan sebuah badan internasional baru untuk melakukan kunjungan ke tempat-tempat penahanan dan membuat rekomendasi-rekomendasi lebih lanjut kepada Negara-Negara Pihak untuk melakukan perbaikan. Beberapa Negara yang mendukung konsep awal ini memiliki kekhawatiran bahwa pembentukkan mekanisme-mekanisme pencegahan nasional dapat memperlemah fungsi dan kewenangan dari badan internasional.[101]

Namun, pembentukkan mekanisme-mekanisme pencegahan nasional yang bertujuan untuk melengkapi badan internasional ternyata dapat mengatasi kendala utama dari konsep awal tentang kunjungan-kunjungan rutin yang dilakukan oleh badan internasional, yakni frekuensi dari kunjungan. Mekanisme internasional, dalam kaitan dengan jangkauannya yang luas di seluruh dunia, akan memiliki waktu yang terbatas untuk setiap Negara Pihak di mana kunjungan sedang dilakukan.[102] Mekanisme-mekanisme pencegahan nasional, yang berkedudukan secara permanen di dalam Negara-Negara Pihak, dapat lebih sering melakukan kunjungan-kunjungan dan dapat lebih memelihara dialog rutin dan berkelanjutan dengan mereka yang berwenang atas penahanan dan perlindungan terhadap orang-orang yang dirampas kebebasannya.

Pasal 2

1. *Sub-komite untuk Pencegahan terhadap Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi atau Merendahkan Martabat Manusia (selanjutnya disebut Sub-komite untuk Pencegahan) pada Komite Menentang Penyiksaan harus menetapkan dan menjalankan fungsinya seperti yang ditentukan di dalam Protokol ini.*

---

[101] Lihat Laporan Kelompok Kerja untuk Penyusunan Rancangan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, UN.Doc. E/CN.4/2001/67, §21-31.

[102] *Ibid*. §22, 23 dan 28.

2. *Sub-komite untuk Pencegahan harus menjalankan tugasnya di dalam kerangka Piagam PBB dan harus berpedoman kepada tujuan-tujuan dan prinsip-prinsip yang termuat di dalam Piagam, dan juga norma-norma PBB mengenai perlakuan terhadap orang-orang yang dirampas kebebasannya.*
3. *Sub-komite untuk Pencegahan juga harus berpedoman kepada prinsip kerahasiaan, kenetralan (impartiality), tidak memilih-milih, universalitas dan objektivitas.*
4. *Sub-komite untuk Pencegahan dan Negara-Negara Pihak harus bekerja sama di dalam pengimplementasian Protokol ini.*

Pasal 2 menetapkan pembentukan sebuah badan internasional, "Sub-komite untuk Pencegahan terhadap Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi atau Merendahkan Martabat Manusia untuk Komite Menentang Penyiksaan" (untuk tujuan dari pedoman ini, selanjutnya disebut "Sub-komite"). Sub-komite ini akan membentuk peran internasional dari sistem kunjungan yang akan ditetapkan oleh Protokol Opsional.

Pasal 2(2) menetapkan kerangka acuan umum untuk Sub-komite dengan mengacu pada Piagam PBB dan tujuan serta prinsip-prinsip PBB. Piagam mencerminkan keinginan untuk bekerja sama dan memajukan penghormatan terhadap hak asasi dan kebebasan dasar manusia tanpa diskriminasi.[103]

Protokol Opsional menetapkan bahwa Sub-komite dapat mempergunakan semua norma internasional yang relevan di dalam melaksanakan tugas-tugasnya. Hal ini memungkinkan Sub-komite untuk melampaui ketentuan-ketentuan dalam Konvensi Menentang Penyiksaan ketika mempertimbangkan cara-cara yang sesuai untuk mencegah penyiksaan dan bentuk-bentuk lain dari perlakuan. Keterangan ini dimaksudkan untuk memberikan kerangka seluas mungkin bagi Sub-komite. Oleh karena itu, Sub-komite tidak hanya

[103] Lihat Pasal 1 dan 2 Piagam PBB.

dipandu oleh Konvensi Menentang Penyiksaan, tetapi juga oleh instrumen-instrumen lain yang mengikat secara hukum dan relevan serta instrumen-instrumen lain yang hanya bersifat rekomendasi.[104]

Terdapat sejumlah besar pedoman, standard dan prinsip internasional yang, walaupun bersifat tidak mengikat, dapat digunakan sebagai pedoman bagi Sub-komite ketika mempertimbangkan perlindungan yang efektif terhadap orang-orang yang dirampas kebebasannya dalam wilayah Negara-Negara Pihak dan membuat rekomendasi-rekomendasi. Sumber-sumber ini dapat meliputi, tetapi tidak terbatas pada:[105]

- Peraturan Standard Minimum untuk Perlakuan terhadap Para Narapidana (*Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners*) tahun 1957, diamendemen tahun 1977;[106]
- Deklarasi tentang Perlindungan terhadap Semua Orang dari Dijadikan Sasaran Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi atau Merendahkan Martabat Manusia (*Declaration on the Protection of All Persons from Being Subjected to Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*) tahun 1975;[107]
- Kode Etik untuk Para Aparatur Penegak Hukum (*Code of Conduct for Law Enforcement Officials*) tahun 1979;[108]
- Prinsip-Prinsip Etika Medis yang Terkait dengan Peranan Petugas Kesehatan, Khususnya Para Dokter, di Dalam Perlindungan terhadap Para Narapidana dan Tahanan dari Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi atau Merendahkan Martabat

---

[104] Lihat Laporan Kelompok Kerja untuk Penyusunan Rancangan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, UN.Doc. E/CN.4/1993/28, §44-45.

[105] Perlu dicatat bahwa walaupun bersifat tidak mengikat pada Negara-Negara, tetapi instrumen-instrumen ini diakui secara universal dan dianggap memiliki kekuatan untuk diikuti seperti layaknya praktik yang diakui secara internasional.

[106] UN.Doc. ECOSOC res. 663c (XXIV), 31 Juli 1957, ECOSOC res. 2076 (LXII), 13 Mei 1977.

[107] UN.Doc. GA res.3452 (XXX), 9 Desember 1975.

[108] UN.Doc. GA res. 34/69, 17 Desember 1979.

Manusia (*Principles of Medical Ethics relevant to the Role of Health Personnel, particularly Physicians, in the Protection of Prisoners and Detainees against Torture, and Other Cruel and Inhuman, Degrading Treatment or Punishment*) tahun 1982;[109]

- Usaha-Usaha Menjamin Perlindungan terhadap Mereka yang Menghadapi Hukuman Mati (*Safeguards guaranteeing protection of the rights of those facing the death penalty*) tahun 1984;[110]
- Deklarasi Prinsip-Prinsip Dasar tentang Keadilan Bagi Para Korban Kejahatan dan Penyalagunaan Kekuasaan (*Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power*) tahun 1985;[111]
- Peraturan Standard Minimum untuk Pelaksanaan Peradilan Anak (*Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice*) tahun 1985, yang sering disebut dengan "Peraturan Beijing" ("The Beijing Rules");[112]
- Prinsip-Prinsip Dasar untuk Kemerdekaan Pengadilan (*Basic Principles for the Independence of the Judiciary*) tahun 1985;[113]
- Kumpulan Prinsip untuk Perlindungan terhadap Semua Orang yang Berada dalam Segala Bentuk Penahanan atau Pemenjaraan (*Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment*) tahun 1988;[114]
- Prinsip-Prinsip Dasar untuk Perlakuan terhadap Para Narapidana (*Basic Principles for the Treatment of Prisoners*) tahun 1990;[115]

---

[109] UN.Doc. GA res. 37/194, 18 Desember 1982.

[110] UN.Doc. ECOSOC 1984/50, 25 Mei 1984, disahkan oleh UN.Doc.GA res.39/118, 14 Desember 1984.

[111] UN.Doc. GA res. 40/34, 29 November 1985.

[112] UN.Doc. GA res. 40/33, 29 November 1985.

[113] Disahkan oleh UN.Doc. GA res. 40/32, 29 November 1985, UN.Doc.GA res. 40/146, 13 Desember 1985.

[114] UN.Doc. GA res. 43/173, 9 Desember 1988.

[115] UN.Doc. GA res. 45/111, 14 Desember 1990.

- Peraturan-Peraturan untuk Perlindungan terhadap Anak-Anak yang Dirampas Kebebasannya (*Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty*) tahun 1990;[116]
- Prinsip-Prinsip tentang Pencegahan dan Investigasi yang Efektif terhadap Pelaksanaan Hukuman Mati di Luar Proses Hukum, Sewenang-wenang dan Sumir (*Principles on the Effective Prevention and Investigation of Extra-legal, Arbitrary and Summary Executions*) tahun 1990;[117]
- Prinsip-Prinsip Dasar tentang Peranan Para Pengacara (*Basic Principles on the Role of Lawyers*) tahun 1990;[118]
- Prinsip-Prinsip Dasar tentang Penggunaan Kekerasan dan Senjata Api oleh Aparatur Penegak Hukum (*Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials*) tahun 1990;[119]
- Pedoman untuk Peranan Para Jaksa Penuntut (*Guidelines for the Role of Prosecutors*) tahun 1990;[120]
- Pedoman untuk Pencegahan terhadap Kenakalan Anak-Anak (*Guidelines for the Prevention of Juvenile Delinquency*) sering disebut "Pedoman Riyadh" ("*The Riyadh Guidelines*") tahun 1990;[121]
- Prinsip-Prinsip untuk Perlindungan terhadap Orang-Orang dengan Sakit Ingatan dan Peningkatan Perawatan Kesehatan Mental (*Principles for the Protection of Persons with Mental Illness and the Improvement of Mental Health Care*) tahun 1991;[122]

---

[116] UN.Doc. GA res. 45/113, 14 Desember 1990.

[117] UN.Doc. ECOSOC 1989/65, 24 Mei 1989.

[118] Kongres PBB ke-8 tentang Pencegahan terhadap Kejahatan dan Perlakuan terhadap Pelaku Pelanggaran, 27 Agustus - 7 September 1990.

[119] Kongres PBB ke-8 tentang Pencegahan terhadap Kejahatan dan Perlakuan terhadap Pelaku Pelanggaran, 27 Agustus - 7 September 1990.

[120] Kongres PBB ke-8 tentang Pencegahan terhadap Kejahatan dan Perlakuan terhadap Pelaku Pelanggaran, 27 Agustus - 7 September 1990.

[121] UN.Doc. GA res. 45/112, 14 Desember 1990.

[122] UN.Doc. GA res. 46/119, 17 Desember 1991.

- Deklarasi tentang Perlindungan terhadap Semua Orang dari Penghilangan Paksa (*Declaration on the Protection of All Persons from Enforced Disappearances*) tahun 1992;[123]
- Pedoman untuk Tingkah Laku Anak-Anak di dalam Sistem Hukum Pidana (*Guidelines for Action on Children in the Criminal Justice System*) tahun 1997;[124]
- Prinsip-Prinsip tentang Investigasi dan Dokumentasi yang Efektif terhadap Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi atau Merendahkan Martabat Manusia (sering disebut sebagai "Protokol Istambul") (*Principles on the Effective Investigation and Documentation of Torture and Other Cruel, Inhuman and Degrading Treatment or Punishment – "The Istanbul Protocol"*) tahun 2000;[125]

Pasal 2(3) menetapkan bahwa Sub-komite harus bekerja atas dasar kerahasiaan. Hal ini berarti bahwa hasil dari kunjungan-kunjungan yang dilakukan oleh Sub-komite tidak akan disebarluaskan ke publik, kecuali apabila Negara Pihak terkait setuju untuk menerbitkannya atau apabila Negara Pihak gagal untuk bekerja sama dengan Sub-komite.[126] Hal ini menjadi penting dalam rangka membentuk kerangka kerja yang kolaboratif dengan Negara-Negara Pihak. Keterangan untuk "netral", "tidak memihak" dan "objektif" merupakan prinsip-prinsip pemandu untuk memastikan bahwa Sub-komite berlaku adil pada semua Negara dan bahwa mereka akan melakukan pendekatan yang seimbang ketika berhadapan dengan wilayah-wilayah geografis, agama, sistem kebudayaan dan sistem hukum yang berbeda.

Pasal 2(4) juga menyoroti prinsip kerja sama yang berlaku. Namun, tujuannya tidak dimaksudkan agar Sub-komite mengutuk Negara-Negara, tetapi agar Sub-komite bekerja sama secara

---

[123] UN.Doc. GA res. 47/133, 18 Desember 1992.

[124] UN.Doc. ECOSOC res. 1997/30, 21 Juli 1997.

[125] UN.Doc. GA res. 55/89, 4 Desember 2000.

[126] Lihat Penjelasan Pasal 6.

konstruktif dengan mereka dalam rangka memperkuat perlindungan yang disediakan untuk orang-orang yang dirampas kebebasannya. Prinsip dari kerja sama ini adalah pelaksanaan yang timbal balik; dengan demikian, Pasal 2(4) dengan jelas menyerukan agar Sub-komite dan Negara-Negara Pihak bekerja sama satu sama lain di dalam pengimplementasian Protokol ini.[127]

Pasal 3

Setiap Negara Pihak harus menyediakan, menunjuk atau mempertahankan, di tingkat domestik, satu atau beberapa badan kunjungan untuk pencegahan terhadap penyiksaan dan perlakuan atau penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia (selanjutnya disebut mekanisme pencegahan nasional).

Pasal 3 memperkenalkan persyaratan bagi Negara-Negara Pihak untuk memiliki mekanisme-mekanisme pencegahan nasional yang melakukan kunjungan rutin ke tempat-tempat penahanan. Hal ini merupakan aspek yang inovatif dari Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan. Pasal ini dimaksudkan untuk memastikan implementasi standard-standard internasional yang efektif dan berkelanjutan di tingkat nasional. Pasal ini juga unik, karena pasal ini untuk pertama kalinya memperkenalkan, dalam sebuah instrumen internasional, kriteria dan usaha perlindungan bagi pelaksanaan mekanisme-mekanisme pencegahan nasional yang efektif.

Dimasukkannya kewajiban ini menimbulkan beberapa kekhawatiran selama proses negosiasi Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan. Beberapa Negara takut bahwa kewajiban itu akan membentuk satu preseden yang berbahaya, karena tidak ada perjanjian internasional tentang hak asasi manusia yang secara jelas memasukkan kewajiban untuk menghormati

---

[127] Lihat Pasal 16(4), yang menetapkan sanksi terhadap Negara-Negara Pihak yang gagal bekerja sama sepenuhnya dengan Sub-komite.

mekanisme-mekanisme nasional. Terdapat pula kekhawatiran mengenai independensi dari badan-badan nasional ini, yang mungkin hanya dipakai sebagai hiasan daripada sebagai badan-badan pencegah yang efektif.[128] Namun demikian, dimasukkannya mekanisme-mekanisme pencegahan nasional ke dalam Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan akan memungkinkan suatu sistem kunjungan-kunjungan rutin yang akan melengkapi, dalam cara-cara yang praktis, usaha-usaha dari Sub-komite internasional. Mekanisme-mekanisme pencegahan nasional akan menjadi pusat (*in situ*) dari pelaksanaan kunjungan rutin yang lebih banyak daripada Sub-komite, dengan demikian, menyediakan suatu sistem domestik yang permanen untuk membantu melindungi orang-orang yang dirampas kebebasannya.

Pasal ini memungkinkan Negara-Negara Pihak untuk mengambil pendekatan yang fleksibel ketika hendak memenuhi kewajiban mereka untuk membentuk sebuah sistem kunjugan rutin di tingkat nasional. Negara-Negara Pihak dapat "membentuk" atau menciptakan mekanisme-mekanisme baru, dan memang, harus melakukan hal itu apabila belum terdapat sebuah badan atau badan-badan yang tepat. Sebaliknya, apabila sudah terdapat badan-badan yang sesuai dengan apa yang dipersyaratkan oleh Protokol Opsional, maka badan-badan tersebut dapat ditunjuk sebagai mekanisme-mekanisme pencegahan nasional. Tidak terdapat prosedur khusus untuk "menunjuk" mekanisme-mekanisme pencegahan nasional. Proses penunjukan dapat dilakukan oleh Negara-Negara Pihak cukup dengan menyediakan suatu daftar tentang mekanisme-mekanisme pencegahan nasional kepada PBB ketika meratifikasi atau mengaksesi instrumen terkait.

Fleksibilitas ini memungkinkan Negara-Negara Pihak untuk memilih sistem kunjungan nasional yang paling sesuai dengan keadaan negara mereka, misalnya, mempertimbangkan keadaan

---

[128] Lihat Laporan Kelompok Kerja untuk Penyusunan Rancangan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, UN.Doc. E/CN.4/2001/67, §21-31.

geografis atau struktur politik mereka. Kemungkinan untuk memiliki beberapa mekanisme secara khusus terlihat dari negara-negara federal, di mana badan-badan yang terdesentralisasi dapat ditunjuk sebagai mekanisme-mekanisme pencegahan nasional.

Protokol Opsional tidak menjelaskan bentuk khusus dari apa yang dilakukan oleh mekanisme-mekanisme pencegahan nasional, dan karena itu, Negara-Negara Pihak juga memiliki fleksibilitas dalam hal ini. Pelbagai mekanisme nasional yang dimandatkan untuk melakukan kunjungan-kunjungan sudah ada di seluruh dunia, antara lain adalah: komisi-komisi hak asasi manusia, ombudsman, komisi-komisi parlemen, sistem kunjungan yang dilakukan oleh rakyat biasa, NGO; dan juga mekanisme-mekanisme campuran dengan menggabungkan beberapa elemen yang ada. Mekanisme-mekanisme semacam ini dapat ditunjuk sebagai mekanisme-mekanisme nasional berdasarkan Protokol Opsional, jika mereka memenuhi kriteria yang ditetapkan dalam Bab IV Protokol Opsional (lihat bawah).

Negara-Negara Pihak juga dapat memutuskan untuk memiliki beberapa mekanisme pencegahan nasional yang didasarkan atas pembagian tema, daripada pembagian geografis. Jika suatu Negara sudah memiliki suatu mekanisme kunjungan yang berfungsi dengan baik, misalnya untuk lembaga perawatan penyakit jiwa, maka mekanisme itu dapat terus beroperasi dan mekanisme lain dapat dibentuk atau ditunjuk untuk jenis tempat yang lain, walaupun disarankan untuk memiliki satu badan koordinasi di tingkat nasional untuk mengharmonisasikan kerja dari setiap jenis mekanisme-mekanisme pencegahan nasional.

Pasal 4

1. *Setiap Negara Pihak harus mengizinkan kunjungan-kunjungan, terkait dengan Protokol ini, oleh mekanisme sebagaimana disebut dalam Pasal 2 dan 3 untuk setiap tempat yang berada di dalam jurisdiksi dan pengawasannya di mana orang-orang dirampas atau mungkin dirampas kebebasannya, baik berdasarkan perintah yang*

diberikan oleh pejabat publik atau atas hasutannya atau dengan persetujuannya atau atas sepengetahuannya (selanjutnya disebut tempat-tempat penahanan). Kunjungan-kunjungan ini harus dilakukan dengan maksud untuk memperkuat, jika diperlukan, perlindungan terhadap orang-orang ini dari penyiksaan dan perlakuan atau penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia.

2. *Untuk tujuan dari Protokol ini, perampasan kebebasan berarti setiap bentuk penahanan atau pemenjaraan atau penempatan seseorang di dalam penjagaan publik atau privat di mana orang itu tidak diperbolehkan untuk pergi atas perintah pejabat judisial, administratif atau pejabat lainnya.*

Pasal 4 menetapkan kewajiban bagi Negara-Negara Pihak untuk mengizinkan kunjungan ke tempat-tempat penahanan. Keterangan "harus mengizinkan" menjamin bahwa, pada saat suatu Negara telah menjadi Pihak pada Protokol Opsional, Negara tersebut telah mengikatkan dirinya untuk menerima kunjungan rutin oleh badan-badan internasional dan nasional ke tempat-tempat penahanan tanpa disyaratkan adanya persetujuan terlebih dahulu. Ini merupakan pendekatan baru, di mana tidak ada satu pun perjanjian PBB yang menyediakan suatu cara di mana Negara-Negara dapat memutuskan, dengan meratifikasi atau mengaksesi instrumen, untuk memperpanjang suatu undangan yang memungkinkan mekanisme internasional dan nasional untuk melakukan kunjungan tanpa adanya persetujuan terlebih dahulu dari Negara yang bersangkutan.

Isu mengenai pelaksanaan kunjungan tanpa adanya persetujuan terlebih dahulu merupakan aspek yang kontroversial dari Protokol Opsional selama berlangsungnya proses negosiasi di tingkat Kelompok Kerja. Beberapa Negara, dengan menggunakan konsep kedaulatan nasional, menolak ide "undangan terbuka" untuk badan yang akan melakukan kunjungan ke tempat-tempat penahanan tanpa adanya persetujuan terlebih dahulu.

Namun demikian, ketentuan ini sangat penting untuk memastikan efektivitas yang menyeluruh dari kunjungan yang dilakukan oleh kedua jenis mekanisme (internasional dan nasional) sebagai alat pencegah. Jika suatu undangan atau persetujuan diperlukan setiap kali Sub-komite atau mekanisme-mekanisme pencegahan nasional berencana untuk melakukan kunjungan ke tempat-tempat penahanan, maka hal ini akan melemahkan sifat pencegahan yang mereka emban. Hal ini disebabkan persetujuan dapat ditahan dengan alasan yang tidak penting. Lebih lanjut, jika setiap kunjungan harus dirundingkan terlebih dahulu, maka penggunaan sumber daya dan keahlian akan menjadi tidak efisien.

Dalam kaitan dengan Sub-komite, pengalaman praktis mengenai mekanisme-mekanisme internasional yang serupa, seperti ICRC dan CPT, telah menunjukkan bahwa pelaksanaan kunjungan tanpa adanya persetujuan terlebih dahulu tidak berarti bahwa mekanisme internasional akan muncul begitu saja tanpa adanya suatu pemberitahuan. Sesuai dengan Pasal 13 Protokol Opsional (lihat di bawah), Negara-Negara Pihak harus memberitahukan mengenai program kunjungan yang akan dilakukan oleh Sub-komite. Hal ini akan memungkinkan dilakukannya persiapan logistik dan praktis dengan pihak-pihak yang relevan dari Negara-Negara Pihak. Ketentuan ini harus tidak dianggap keliru dengan kemampuan Sub-komite untuk memilih di mana Sub-komite menginginkan kunjungan dilakukan (lihat Pasal 12 dan 14 yang diuraikan di bawah).

Pasal 4 juga mendefinisikan tempat-tempat penahanan dan perampasan kebebasan. Selain itu, ditetapkan juga mengenai lingkup pelaksanaan mandat dari mekanisme-mekanisme internasional dan nasional.

Pasal 4(1) mendefinisikan secara luas tentang tempat-tempat penahanan dan yang berkenaan dengan tempat di mana orang-orang "*mungkin dirampas kebebasannya*". Hal ini dimaksudkan untuk memastikan bahwa mekanisme-mekanisme pencegahan dapat mengunjungi tempat-tempat yang mungkin bukan merupakan

tempat penahanan "resmi", namun dipercaya bahwa di tempat tersebut orang-orang dirampas kebebasannya. Juga termasuk tempat-tempat yang sedang dalam tahap pembangunan.[129]

Isu tentang tempat-tempat penahanan merupakan isu yang kontroversial di dalam Kelompok Kerja, di mana beberapa Negara berargumentasi menentang perluasan lingkup pelaksanaan dari kunjungan ke tempat-tempat di mana orang mungkin ditahan, khususnya tempat-tempat penahanan "tidak resmi", dengan alasan bahwa perluasan ini akan memberikan legitimasi atas keberadaan mekanisme-mekanisme pencegahan ini. Namun, mayoritas dari peserta Kelompok Kerja dengan tegas menyatakan bahwa Protokol Opsional harus memperluas lingkup kerjanya ke tempat-tempat penahanan "tidak resmi" di mana tindakan penyiksaan dan bentuk-bentuk lain dari perlakuan sewenang-wenang dapat terjadi.[130]

Ungkapan "*berdasarkan jurisdiksi dan pengawasan*" dari Negara Pihak mengharuskan dibentuknya hubungan antara tempat-tempat penahanan dengan pihak yang berwenang dari Negara-Negara Pihak. Namun, jika melihat pada lingkup penerapan dari jurisdiksi teritorial untuk Negara Pihak pada Konvensi Menentang Penyiksaan, tempat penahanan dapat meliputi, misalnya, kapal, pesawat terbang, apabila terdaftar pada Negara Pihak terkait. Juga termasuk tempat peristirahatan pada landas kontinen dari Negara Pihak bersangkutan.[131]

Definisi yang luas terhadap Pasal 4(1) memastikan kemungkinan terbesar bagi perlindungan terhadap orang-orang

---

[129] Lihat Laporan Kelompok Kerja untuk Penyusunan Rancangan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, UN.Doc.E/CN.4/1993/28 §38; UN.Doc. E/CN.4/2000/58 §30.

[130] Lihat Laporan Kelompok Kerja untuk Penyusunan Rancangan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, UN.Doc. E/CN.4/2001/67 §43,45.

[131] Pasal 2 Konvensi Menentang Penyiksaan, lihat penjelasan: BURGESS, J dan H. DANELIUS, *The United Nations Convention against Torture: A Handbook on the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, Den Haag: Martinus Nijhoff Publishers, 1988, hlm. 123-124. Lihat juga Laporan Kelompok Kerja untuk Penyusunan Rancangan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, UN.Doc. E/CN.4/1993/28 §41.

yang dirampas kebebasannya. Terdapat pertimbangan bahwa dianggap tidak pantas untuk membuat daftar menyeluruh tentang tempat-tempat penahanan dengan alasan untuk menghindari agar Protokol Opsional tidak terlalu dangkal dan membatasi dirinya dalam pengkategorian tempat-tempat penahanan. Lingkup penerapan Pasal 4 mencakupi semua tempat penahanan *de facto*, termasuk, tetapi tidak terbatas pada: kantor polisi; markas pasukan pengamanan; pusat pra-persidangan; tahanan penjara; penjara untuk orang-orang yang dihukum; pusat untuk anak-anak; kantor imigrasi; wilayah transit pada bandara internasional; pusat untuk pencari suaka yang ditahan; lembaga perawatan penyakit jiwa dan tempat-tempat penahanan administratif.

Dalam keadaan tertentu, Negara-Negara Pihak dapat dianggap telah "menyetujui" perampasan kebebasan yang terjadi. Terkait dengan hal itu, kita dapat merefleksikan Pasal 1 Konvensi Menentang Penyiksaan yang menetapkan bahwa Negara-Negara Pihak dapat dimintai pertanggungjawaban atas tindakan yang timbul "*atas hasutan dari, dengan persetujuan atau sepengetahuan seorang pejabat publik atau orang lain yang bertindak di dalam kapasitas publik*".

Pasal 4(2) mendefinisikan perampasan kebebasan sebagai setiap bentuk penahanan atau pemenjaraan atau penempatan seseorang di dalam penjagaan publik atau privat di mana orang itu tidak diperbolehkan untuk pergi atas perintah pejabat judisial, administratif atau pejabat lainnya. Keterangan "penjagaan publik atau privat" dimaksudkan untuk memastikan bahwa kunjungan dapat dilakukan ke lembaga-lembaga yang tidak hanya dijalankan oleh pejabat publik, tetapi juga di mana terdapat orang-orang yang dirampas kebebasannya.[132] Tempat-tempat semacam itu harus dikategorikan sebagai tempat penahan yang diprivatkan.

Pasal 4(2) bermaksud untuk mencakupi lingkup peristiwa yang lebih luas untuk orang-orang yang dirampas kebebasannya.

---

[132] Lihat Laporan Kelompok Kerja untuk Penyusunan Rancangan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, UN.Doc. E/CN.4/1993/28 §39.

Namun, uraian Pasal 4(2) secara *prima facie* menjadi ambigu apabila dikaitkan dengan orang-orang yang dirampas kebebasannya *tanpa* adanya perintah dari pejabat judisial, administratif atau pejabat lainnya, tetapi secara nyata tidak diizinkan untuk pergi atas kehendaknya sendiri.

Namun demikian, membaca Pasal 4 secara menyeluruh akan membuat Pasal 4(2) menjadi rancu, karena Pasal 4(2) memiliki interpretasi yang lebih sempit dibandingkan dengan Pasal 4(1). Pasal 4(1) membuat keterangan yang jelas untuk orang-orang yang dirampas kebebasannya, yakni adanya persetujuan dari pejabat publik. Dalam kaitan dengan Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian *(Vienna Convention on the Law of Treaties)*, pengertian biasa diberikan untuk istilah perjanjian dalam konteksnya dan dalam kaitannya dengan objek serta tujuan dari perjanjian.[133] Apabila pengertiannya ambigu, maka jalan lain dapat juga dibuat untuk pekerjaan persiapan dari perjanjian.[134]

Selama proses perancangan Protokol Opsional, terdapat pilihan yang kuat untuk lingkup pelaksanaan Protokol ini, yakni untuk memperluas lingkup peristiwa di mana orang-orang secara *de facto* dirampas kebebasannya tanpa perlu adanya suatu perintah resmi, namun dengan persetujuan dari suatu pihak yang berwenang.[135] Dengan melihat pada objek dan tujuan dari Pasal 4 dan Protokol Opsional secara menyeluruh, fakta bahwa perampasan kebebasan merupakan akibat dari suatu perintah atau tidak bukan merupakan suatu hal yang penting. Yang harus ditetapkan adalah bahwa orang tersebut telah dirampas kebebasannya, misalnya tidak dapat pergi atas kehendaknya sendiri.

---

[133] Pasal 31 Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian *(Vienna Convention on the Law of Treaties)*, Doc. A/CONF.39/27 (1969).

[134] *Ibid.* Pasal 32.

[135] Lihat Laporan Kelompok Kerja untuk Penyusunan Rancangan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, UN.Doc. E/CN.4/1993/28 §39, E/CN.4/2000/58 §30,78, E/CN.4/2001/67 §45.

BAB II

Sub-Komite untuk Pencegahan

Bab II terdiri atas enam pasal, yang secara rinci menjelaskan mengenai penetapan Sub-komite, pemilihan para anggota pakar dan para pejabatnya, misalnya ketua dan wakil ketua, pelapor *(rapporteurs)*, dan lain-lain.

Pasal 5

1. *Sub-komite untuk Pencegahan terdiri dari sepuluh orang anggota. Setelah ratifikasi ke-50 dari atau aksesi pada Protokol ini, jumlah anggota dari Sub-komite untuk Pencegahan harus meningkat menjadi dua-puluh lima.*

2. *Para anggota Sub-komite untuk Pencegahan harus dipilih dari antara orang-orang dengan karakter moral yang tinggi, telah membuktikan pengalaman profesional di dalam bidang tata pelaksanaan peradilan, secara khusus bidang hukum pidana, penjara atau administrasi kepolisian, atau di dalam pelbagai bidang yang relevan pada perlakuan terhadap orang-orang yang dirampas kebebasannya.*

3. *Di dalam komposisi Sub-komite, pertimbangan harus diberikan pada pembagian wilayah geografis yang seimbang dan perwakilan dari sistem peradaban dan hukum yang berbeda dari Negara-Negara Pihak.*

4. *Dalam komposisi ini, pertimbangan juga harus diberikan kepada perwakilan jender yang seimbang atas dasar prinsip persamaan dan non-diskriminasi.*

5. *Tidak diperbolehkan dua orang anggota Sub-komite untuk Pencegahan dengan kewarganegaraan dari Negara yang sama.*

6. *Para anggota Sub-komite untuk Pencegahan harus bertugas dalam kapasitas pribadi mereka, harus independen dan netral (impartial) dan harus bersedia untuk bertugas pada Sub-komite untuk Pencegahan secara efisien.*

Pasal 5(1) menetapkan mengenai jumlah anggota Sub-komite dan keahlian yang harus mereka tampilkan. Pada awalnya, Sub-komite terdiri dari sepuluh orang anggota. Jumlah ini akan meningkat menjadi dua-puluh lima orang setelah ratifikasi ke-lima-puluh. Peningkatan ini sangat diperlukan, khususnya dengan pertimbangan bertambahnya jumlah waktu kunjungan yang diperlukan oleh Sub-komite.

Pasal 5(2) menguraikan tentang kebutuhan bagi para anggota Sub-komite untuk memiliki kemampuan dan pengetahuan profesional yang diperlukan untuk secara efektif melaksanakan mandat khusus mereka untuk mengunjungi tempat-tempat penahanan untuk mencegah penyiksaan dan memperbaiki kondisi yang ada.

Pasal 5(3) dan (4) menguraikan persyaratan bagi Sub-komite untuk secara seimbang mewakili wilayah geografis dan sistem hukum yang berbeda serta untuk menjamin perwakilan jender yang seimbang di antara para pakar dalam Sub-komite. Ini merupakan ketentuan yang lazim ditemukan di dalam perjanjian-perjanjian hak asasi manusia PBB, yang menetapkan suatu badan perjanjian dan mencerminkan prinsip-prinsip PBB yang termaktub di dalam Piagam PBB.

Pasal 5(5) merupakan ketentuan yang penting, di mana membatasi jumlah warga negara dari suatu Negara Pihak yang diperbolehkan menjadi anggota Sub-komite, yakni hanya satu anggota. Hal ini akan menjamin bahwa Sub-komite tidak didominasi oleh satu atau lebih Negara Pihak.

Meskipun penunjukan mereka sebagai anggota Sub-komite dilakukan oleh Negara-Negara Pihak, Pasal 5(6) mewajibkan para anggota untuk menjalankan fungsinya tanpa terkekang oleh suatu keyakinan politik, agama atau keyakinan lainnya, sehingga dapat memberikan jaminan lebih jauh atas independensi dan kenetralan (*impartiality*) dari Sub-komite. Ketentuan ini sangat lazim untuk semua badan perjanjian PBB, di mana para anggotanya bertugas dalam kapasitas pribadi mereka.

Pasal 6

1. *Setiap Negara Pihak dapat mencalonkan, sesuai dengan ayat (2) dari Pasal ini, dua orang calon yang memiliki kualifikasi dan yang memenuhi persyaratan sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 5, dan harus memberikan informasi yang lengkap tentang kualifikasi dari para calon.*

2. *(a) Para calon harus memiliki kewarganegaraan dari Negara Pihak pada Protokol ini;*

   (b) Sekurang-kurangnya satu dari dua calon harus memiliki kewarganegaraan dari Negara Pihak yang mencalonkan;

   (c) Calon dengan kewarganegaraan sama dari satu Negara Pihak tidak boleh lebih dari dua orang;

   (d) Sebelum Negara Pihak mencalonkan orang dengan kewarganegaraan dari Negara Pihak yang lain, Negara Pihak yang mencalonkan harus meminta dan mendapatkan persetujuan dari Negara Pihak sang calon.

3. *Sekurang-kurangnya lima bulan sebelum tanggal sidang Negara-Negara Pihak di mana pemilihan akan berlangsung, Sekretaris Jenderal PBB harus mengirimkan surat kepada Negara-Negara Pihak, meminta mereka untuk menyerahkan calon-calon mereka dalam waktu tiga bulan. Sekretaris Jenderal harus menyerahkan suatu daftar, menurut abjad, semua calon beserta Negara-Negara Pihak yang telah mencalonkan mereka.*

Pasal 6 merinci tentang prosedur pencalonan para anggota Sub-komite. Para anggota dicalonkan oleh Negara-Negara Pihak pada Protokol Opsional. Hal ini serupa dengan prosedur pencalonan para anggota badan-badan perjanjian hak asasi manusia PBB secara umum. Prosedur-prosedur ini dirancang untuk memastikan bahwa Negara-Negara Non-Pihak tidak terwakili dan bahwa setiap Negara Pihak tidak mendominasi Sub-komite.

Pasal 7

1. *Para anggota Sub-komite untuk Pencegahan harus dipilih dengan cara sebagai berikut:*

   (a) Pertimbangan pokok harus diberikan kepada pemenuhan persyaratan dan kriteria dari Pasal 5 Protokol ini;

   (b) Pemilihan awal harus dilakukan paling lambat enam bulan setelah tanggal diberlakukannya Protokol ini;

   (c) Negara-Negara Pihak harus memilih para anggota Sub-komite untuk Pencegahan dengan pemungutan suara secara rahasia;

   (d) Pemilihan para anggota Sub-komite untuk Pencegahan harus dilakukan pada sidang dua tahunan antara Negara-Negara Pihak yang diadakan oleh Sekretaris Jenderal PBB. Dalam sidang itu, di mana dua-pertiga Negara-Negara Pihak yang hadir merupakan kuorum, orang-orang yang terpilih untuk duduk sebagai anggota Sub-komite untuk Pencegahan adalah mereka yang memperoleh suara terbanyak dan mayoritas mutlak dari suara para wakil Negara-Negara Pihak yang hadir dan memberikan suara.

2. *Apabila selama proses pemilihan, dua orang warga negara dari Negara Pihak telah memenuhi syarat untuk bertugas sebagai anggota Sub-komite untuk Pencegahan, calon yang memperoleh jumlah suara yang lebih tinggi yang akan duduk sebagai anggota Sub-komite untuk Pencegahan. Dalam hal kedua warga negara memperoleh jumlah suara yang sama, prosedur berikut yang dipergunakan:*

   (a) Dalam hal hanya satu orang telah dicalonkan oleh Negara Pihak di mana orang itu adalah warga negaranya, warga negara itu harus bertindak sebagai anggota Sub-komite untuk Pencegahan;

   (b) Dalam hal kedua calon telah dicalonkan oleh Negara Pihak di mana keduanya adalah warga negaranya, pemungutan suara terpisah dengan menggunakan kartu suara rahasia harus dilakukan untuk menentukan warga negara yang mana yang akan menjadi anggota;

(c) Dalam hal tak seorang pun dari calon telah dicalonkan oleh Negara Pihak di mana orang itu adalah warga negaranya, pemungutan suara terpisah dengan menggunakan kartu suara rahasia harus dilakukan untuk menentukan calon mana yang akan menjadi anggota.

Untuk penjelasan Pasal ini, lihat Bagan "Prosedur Pemungutan Suara untuk Pengangkatan Para Anggota Sub-komite" pada hlm.126 dan 127.

.....

Pasal 8

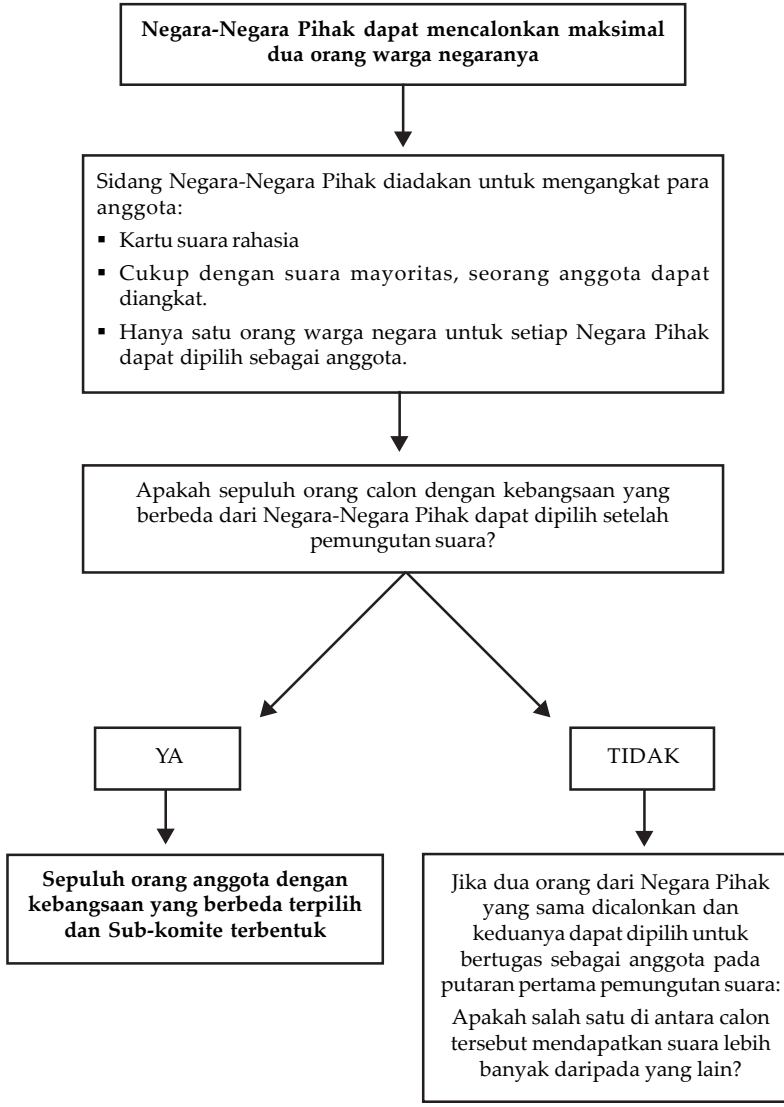
Apabila seorang anggota Sub-komite untuk Pencegahan meninggal dunia atau mengundurkan diri, atau karena suatu alasan tidak dapat lagi menjalankan tugas-tugasnya, Negara Pihak yang mencalonkannya harus menunjuk orang lain yang memiliki kualifikasi dan memenuhi persyaratan sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 5, mempertimbangkan kebutuhan akan keseimbangan yang tepat antara pelbagai bidang kompetensi, untuk bertugas sampai sidang Negara-Negara Pihak berikutnya, dan tunduk kepada persetujuan dari mayoritas Negara-Negara Pihak. Persetujuan dianggap telah diberikan, kecuali jika setengah atau lebih dari Negara-Negara Pihak menanggapi secara negatif dalam waktu enam minggu setelah diberitahukan oleh Sekretaris Jenderal PBB mengenai penunjukan yang diusulkan.

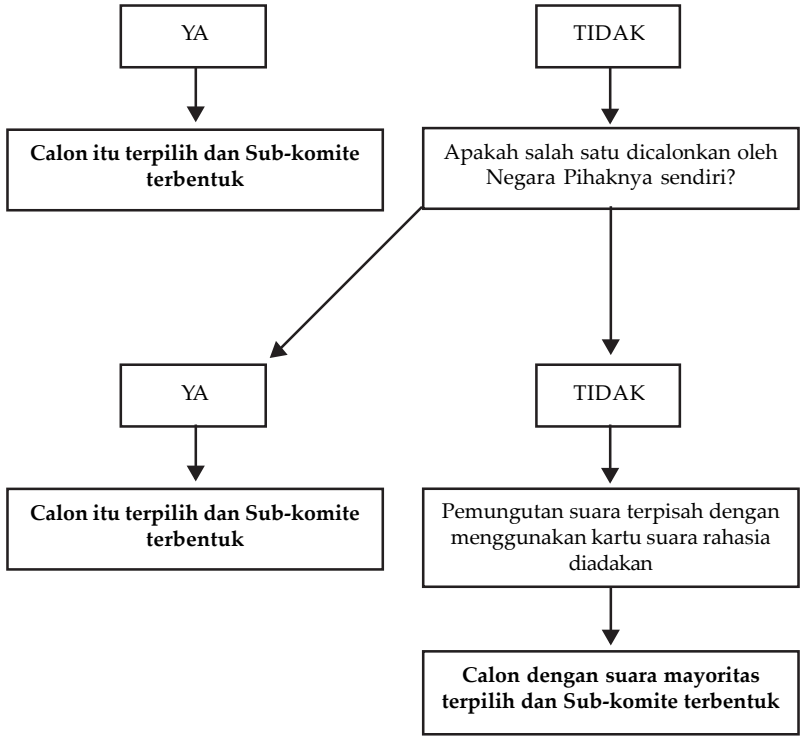
Pasal 8 menetapkan apa yang harus dilakukan apabila seorang anggota Sub-komite meninggal dunia atau mengundurkan diri, atau tidak dapat lagi menjalankan tugasnya. Dalam hal ini, Negara Pihak yang mencalonkan pakar tersebut akan mengajukan pakar lain untuk bertugas sampai sidang Negara-Negara Pihak berikutnya. Persetujuan terhadap anggota pengganti oleh Negara-Negara Pihak yang lain dianggap telah diberikan, kecuali jika setengah atau lebih dari Negara-Negara

Pihak menolak penunjukan dalam waktu enam minggu setelah diberitahukan mengenai penggantian.

Pasal 8 mengikuti prosedur yang lazim digunakan dalam pemilihan para pakar untuk bertugas dalam badan-badan perjanjian hak asasi manusia PBB. Alasan suatu Negara Pihak menolak anggota pengganti tidak dirinci, tetapi dapat meliputi fakta bahwa orang yang ditunjuk tidak memiliki kompetensi yang disyaratkan berdasarkan Pasal 5. Jika anggota pengganti ditolak, maka Negara Pihak yang mencalonkan dapat mengajukan calon lain dengan tetap mengikuti prosedur seperti yang diuraikan di atas.

Bagan Prosedur Pemungutan Suara untuk Pengangkatan Para Anggota Sub-komite




YA
TIDAK
Calon itu terpilih dan Sub-komite terbentuk
Apakah salah satu dicalonkan oleh Negara Pihaknya sendiri?
YA
TIDAK
Calon itu terpilih dan Sub-komite terbentuk
Pemungutan suara terpisah dengan menggunakan kartu suara rahasia diadakan
Calon dengan suara mayoritas terpilih dan Sub-komite terbentuk

Pasal 9

Para anggota Sub-komite untuk Pencegahan harus dipilih untuk masa jabatan empat tahun. Mereka dapat dipilih kembali jika dicalonkan kembali. Masa jabatan setengah dari jumlah anggota yang dipilih pada pemilihan pertama akan berakhir pada akhir tahun kedua; segera setelah pemilihan pertama nama-nama dari anggota tersebut harus dipilih lewat undian oleh Ketua Sidang sebagaimana disebut dalam Pasal 7 ayat (1)(d).

Sesuai dengan Pasal 9, para anggota Sub-komite akan dipilih untuk masa jabatan empat tahun dan dapat dipilih kembali satu kali. Namun, pada saat Sub-komite pertama dibentuk, setengah dari jumlah anggota hanya akan bertugas untuk masa awal selama dua tahun, di mana pemilihan lanjutan akan diadakan setelah masa dua tahun berakhir. Para anggota yang hanya akan bertugas untuk dua tahun akan diundi oleh ketua dari sidang pertama Negara-Negara Pihak. Walaupun demikian, para anggota yang telah bertugas untuk masa dua tahun dapat dicalonkan kembali untuk masa lanjutan selama empat tahun.

Praktik seperti ini merupakan praktik standard untuk badan-badan perjanjian PBB dan dirancang untuk menghindari keadaan di mana keseluruhan keanggotaan memasuki tahap pemilihan kembali pada saat yang bersamaan.

Pasal 10

1. *Sub-komite untuk Pencegahan harus memilih pejabat-pejabatnya untuk masa jabatan dua tahun. Mereka dapat dipilih kembali.*
2. *Sub-komite untuk Pencegahan harus menetapkan aturan tata kerjanya sendiri. Aturan-aturan ini harus menentukan, antara lain, bahwa:*
   (a) Setengah dari jumlah anggota ditambah satu merupakan kuorum;
   (b) Keputusan-keputusan Sub-komite untuk Pencegahan harus diambil dengan suara mayoritas dari para anggota yang hadir;

(c) *Sub-komite untuk Pencegahan harus bersidang secara rahasia (in camera).*

3. *Sekretaris Jenderal PBB harus menyelenggarakan sidang pertama Sub-komite untuk Pencegahan. Setelah sidang pertama ini, Sub-komite untuk Pencegahan harus bertemu pada waktu-waktu seperti yang ditetapkan oleh aturan tata kerjanya. Sub-komite untuk Pencegahan dan Komite Menentang Penyiksaan harus menyelenggarakan sidang mereka secara bersama-sama sedikitnya sekali setahun.*

Pasal 10 menjamin bahwa para anggota Sub-komite akan memilih para pejabatnya sendiri, misalnya ketua, wakil ketua, pelapor *(rapporteurs)*, dan lain-lain. Pasal 10 juga merupakan ketentuan kunci, karena Pasal ini menetapkan bahwa para anggota dapat membuat aturan tata kerja mereka sendiri. Pasal 10(2) menetapkan ketentuan-ketentuan khusus yang harus masuk dalam aturan. Namun demikian, banyak aspek lain yang tidak masuk ke dalam kebijakan para anggota Sub-komite pertama yang terbentuk. Aturan tata kerja akan menjabarkan pelbagai aspek dari kerja Sub-komite, termasuk, misalnya: kapan dan seberapa sering Sub-komite harus bersidang; jangka waktu pemberitahuan awal untuk sebuah kunjungan; isi dari laporan tahunannya kepada Komite Menentang Penyiksaan (CAT); apa yang mendasari tidak adanya kerja sama dari suatu Negara Pihak; bantuan yang diberikan untuk dan mengenai berfungsinya mekanisme pencegahan nasional secara efektif, dan lain-lain.

Para anggota Sub-komite dapat dibantu, dalam proses ini, dengan mempertimbangkan aturan tata kerja dari badan-badan kunjungan yang ada, sebagai contoh, CPT, ICRC, badan-badan perjanjian PBB dan Pelapor Khusus Komisi HAM PBB *(UN Special Rapporteurs of the Commission on Human Rights)* dan Utusan Khusus Sekretaris Jenderal PBB *(Special Representatives of the UN Secretary General)*.

Pasal 10(3) memastikan bahwa sedikitnya sekali setahun, para anggota Sub-komite harus menyelenggarakan sidang mereka bersamaan waktunya dengan sidang Komite Menentang Penyiksaan.[136] Kesamaan waktu ini diharapkan dapat membantu para anggota Sub-komite dan para anggota Komite Menentang Penyiksaan untuk berdialog, baik secara formal maupun informal, sehingga membantu proses kerja sama di antara kedua komite.

[136] Praktik terkini adalah di mana Komite Menentang Penyiksaan bertemu dua kali setahun selama tiga minggu di Jenewa.

BAB III

Mandat Sub-komite untuk Pencegahan

Bab III mengelaborasi mandat dari Sub-komite dan jaminan-jaminan yang memampukannya melaksanakan mandatnya itu secara efektif. Ketentuan tentang mandat dan jaminan ini, yang merupakan ketentuan-ketentuan "batu penjuru" alias paling penting dari Protokol Opsional, terdiri dari 6 pasal.

Pasal 11

Sub-komite untuk Pencegahan harus:

(a) Mengunjungi tempat-tempat sebagaimana disebutkan dalam Pasal 4 dan membuat rekomendasi-rekomendasi kepada Negara-Negara Pihak mengenai perlindungan terhadap orang-orang yang dirampas kebebasannya dari penyiksaan dan perlakuan atau penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia;

(b) Dalam kaitan dengan mekanisme pencegahan nasional:

(i) Menganjurkan dan membantu Negara-Negara Pihak, jika diperlukan, dalam penetapannya;

(ii) Menjaga secara langsung, dan jika perlu secara rahasia, hubungan dengan mekanisme pencegahan nasional dan menawarkan kepada mereka pelatihan dan bantuan teknis dengan maksud untuk memperkuat kapasitas mereka;

(iii) Menganjurkan dan membantu mereka di dalam evaluasi terhadap kebutuhan-kebutuhan dan cara-cara yang diperlukan untuk memperkuat perlindungan terhadap orang-orang yang dirampas kebebasannya dari penyiksaan dan perlakuan atau penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia;

(iv) Membuat rekomendasi-rekomendasi dan hasil-hasil observasi kepada Negara-Negara Pihak dengan maksud untuk memperkuat kapasitas dan mandat dari mekanisme pencegahan nasional untuk pencegahan

terhadap penyiksaan dan perlakuan atau penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia;

(c) Bekerja sama, untuk pencegahan terhadap penyiksaan secara umum, dengan organ-organ dan mekanisme-mekanisme PBB, dan juga dengan institusi-institusi atau organisasi-organisasi internasional, regional, dan nasional yang bekerja untuk memperkuat perlindungan terhadap semua orang dari penyiksaan dan perlakuan atau penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia.

Pasal 11 menyatakan mandat dari Sub-komite untuk melakukan kunjungan-kunjungan ke tempat-tempat penahanan sebagaimana telah dinyatakan sebelumnya dalam Pasal 4 Protokok Tambahan. Kunjungan ke tempat-tempat penahanan bukan merupakan tujuan dalam dirinya sendiri; Pasal 11(a) secara tegas menyatakan bahwa Sub-komite harus membuat rekomendasi kepada Negara-Negara Pihak menyangkut penguatan perlindungan terhadap orang-orang yang kebebasannya dirampas.

Pasal 11(b) merupakan pasal yang sangat penting, karena pasal inilah yang membangun dan membentuk keterkaitan antara Sub-komite dan mekanisme pencegahan nasional. Karena itu, Sub-komite memiliki mandat untuk memberikan nasihat dan membantu Negara-Negara Pihak dalam membangun mekanisme pencegahan nasional. Sub-komite juga harus bisa memiliki kontak langsung, jika perlu rahasia, dengan mekanisme pencegahan nasional dan untuk memberikan training dan bantuan teknis dalam rangka memperkuat kapasitas mekanisme nasional itu.

Selanjutnya, dalam kaitan dengan Pasal 11(b)(iii), Sub-komite bisa memberikan nasihat dan membantu mekanisme pencegahan nasional untuk mengevaluasi kebutuhan-kebutuhan dan sarana-sarana untuk mencegah penyiksaan dan bentuk lain perlakuan semena-mena dan untuk memperbaiki kondisi para tahanan. Ini merupakan ketentuan kunci yang memungkinkan adanya upaya-

upaya kooperatif dan saling melengkapi antara mekanisme internasional dan nasional, suatu aspek unik dari Protokol Opsional.

Pasal 11(c) juga mengharuskan Sub-komite untuk menjalin kerja sama dengan mekanisme-mekanisme relevan lainnya dalam sistem PBB, termasuk juga dengan institusi atau organisasi lainnya baik bertaraf internasional, regional, maupun nasional, yang semuanya bekerja untuk tujuan yang sama. Inilah sebuah ketentuan "karangan bunga" ('*catch-all*') yang hendak menjamin bahwa upaya-upaya kooperatif memang diupayakan pada semua tingkat. Ketentuan ini kemudian dilengkapi dengan ketentuan-ketentuan khusus yang termaktub dalam Pasal 31 dan 32.

Pasal 12

Untuk memungkinkan Sub-komite untuk Pencegahan untuk mematuhi mandatnya sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 11, Negara-Negara Pihak berusaha:

(a) Untuk menerima Sub-komite untuk Pencegahan di dalam wilayah mereka dan memberikan Sub-komite akses ke tempat-tempat penahanan sebagaimana dirumuskan di dalam Pasal 4 dari Protokol ini;

(b) Untuk menyediakan semua informasi yang relevan, Sub-komite untuk Pencegahan dapat meminta untuk mengevaluasi kebutuhan-kebutuhan dan langkah-langkah yang seharusnya disahkan untuk memperkuat perlindungan terhadap orang-orang yang dirampas kebebasannya dari penyiksaan dan perlakuan atau penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia;

(c) Untuk mendorong dan memfasilitasi hubungan antara Sub-komite untuk Pencegahan dan mekanisme pencegahan nasional;

(d) Untuk memeriksa rekomendasi-rekomendasi dari Sub-komite untuk Pencegahan dan masuk ke dalam dialog dengan Sub-komite untuk langkah-langkah implementasi yang tepat.

Pasal 12 menggambarkan kewajiban Negara Pihak untuk menjamin bahwa Sub-komite bisa menjalankan mandatnya secara efektif, tanpa rintangan apa pun.

Menurut Pasal 12(a), Negara-Negara Pihak harus membolehkan Sub-komite masuk ke dalam wilayah kedaulatannya dan memberikan akses terhadap semua tempat penahanan. Ini sama dengan kerangka acuan untuk badan-badan kunjungan lainnya seperti misi pencarian-fakta yang dilakukan Pelapor Khusus PBB dari Komisi Hak Asasi Manusia dan Utusan Khusus PBB dari Sekretaris Jenderal,[137] dari CPT (*European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* – Komite Eropa untuk Pencegahan Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman yang Tidak Manusiawi atau Merendahkan Martabat Manusia)[138] dan dari IACHR (*Inter-American Commission on Human Rights* – Komisi Inter-Amerika untuk Hak Asasi Manusia).[139]

Pasal 12(b) menjamin bahwa Sub-komite memiliki akses ke semua informasi yang relevan dengan mandatnya sesuai dengan ketentuan Protokol Opsional. Ketentuan ini sangat perlu karena Sub-komite hanya bisa efektif jika ia memiliki pengetahuan yang tepat untuk menilai kebutuhan dan keperluan khusus di dalam sebuah Negara Pihak untuk memperkuat perlindungan terhadap orang-orang yang kebebasannya dirampas.

Negara Pihak juga mempunyai kewajiban untuk mendorong dan membantu kontak antara Sub-komite dengan mekanisme pencegahan nasional. Kontak inilah yang akan memungkinkan berjalannya proses pertukaran informasi antara mekanisme-

---

[137] UN.Doc. E/CN.4/1998/45.

[138] Pasal 8(2), *European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* (Konvensi Eropa tentang Pencegahan Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman yang Tidak Manusiawi atau Merendahkan Martabat Manusia), European Treaty Series No. 126.

[139] Pasal 55(b), Rules and Procedure of the Inter-American Commission on Human Rights (Hukum Acara Komisi Inter-Amerika untuk Hak Asasi Manusia), yang disepakati oleh Komisi pada sesi khususnya yang ke-109, 4-8 Desember, 2000.

mekanisme ini. Kontak ini pula yang membantu menerangkan poin-poin penting dari Protokol Opsional untuk memperlihatkan nilai penting yang setara dari upaya-upaya internasional dan nasional.

Berkenaan dengan Pasal 12(d), Negara-Negara Pihak juga mempunyai kewajiban utama "*untuk memeriksa rekomendasi-rekomendasi dari Sub-komite untuk Pencegahan dan masuk ke dalam dialog dengan Sub-komite untuk langkah-langkah implementasi yang tepat*". Ini merupakan sebuah ketentuan esensial yang berupaya mencoba memastikan bahwa tindakan diambil oleh pejabat berwenang menyangkut rekomendasi yang diajukan setelah sebuah kunjungan dilakukan. Penolakan dari pihak Negara Pihak untuk menaati ketentuan ini bisa dipertimbangkan sebagai bentuk sikap tidak mau bekerja sama. Dalam hal seperti ini, Sub-komite bisa mempertimbangkan untuk membuat sebuah permintaan kepada Komite Menentang Penyiksaan untuk mengeluarkan sebuah pernyataan publik atau untuk menerbitkan laporan Sub-komite, dalam kaitannya dengan Pasal 16(4) (yang dibahas di bawah nanti).

Pasal 13

1. *Sub-komite untuk Pencegahan harus menetapkan, pertama dengan undian, program kunjungan-kunjungan rutin ke Negara-Negara Pihak untuk memenuhi mandatnya sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 11.*

2. *Setelah konsultasi, Sub-komite untuk Pencegahan harus memberitahu Negara-Negara Pihak mengenai programnya agar supaya mereka dapat, tanpa penundaan, membuat persiapan praktis yang diperlukan agar kunjungan dapat dilakukan.*

3. *Kunjungan-kunjungan harus dilakukan oleh sekurang-kurangnya dua orang anggota Sub-komite untuk Pencegahan. Anggota-anggota ini dapat didampingi, jika diperlukan, oleh para pakar yang menunjukan pengalaman dan pengetahuan profesional dalam bidang-bidang yang dicakup oleh Protokol ini, yang harus dipilih dari daftar nama pakar yang dipersiapkan atas usul yang dibuat oleh Negara-*

Negara Pihak, Kantor Komisaris Tinggi PBB untuk Hak Asasi Manusia (UNHCHR) dan Pusat Pencegahan Kejahatan Internasional PBB (United Nations Centre for International Crime Prevention). Dalam mempersiapkan daftar nama, Negara-Negara Pihak terkait harus mengusulkan tidak lebih dari lima orang pakar nasional. Negara Pihak terkait dapat menolak pakar khusus yang dimasukkan dalam kunjungan, di mana selanjutnya Sub-komite untuk Pencegahan harus mengusulkan pakar yang lain.

4. *Apabila dipertimbangkan sesuai, Sub-komite untuk Pencegahan dapat mengusulkan kunjungan singkat lanjutan setelah kunjungan rutin.*

Pasal 13 menggambarkan cara di mana Sub-komite akan membuat program kunjungannya, dan siapa yang akan menjalankan program tersebut. Sasaran dari Sub-komite bukanlah terhadap Negara Pihak tertentu yang menjadi target atau hanya salah satu sebagai pilihan khusus. Alih-alih, sasarannya adalah, mengingat prinsip universalitas, non-selektif dan imparsialitas sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 3, bahwa semua Negara Pihak diperlakukan secara sama. Karena itu, program kunjungan yang pertama akan diputuskan secara bersama-sama dan untuk semua.[140]

Ketika program kunjungan telah dibuat oleh Sub-komite, sesuai dengan Pasal 13(2), Sub-komite akan memberitahukan Negara-Negara Pihak tentang programnya itu supaya mereka bisa membuat persiapan-persiapan praktis yang diperlukan. Pemberitahuan itu tidak bertentangan dengan konsep umum di bawah Protokol Opsional tentang kunjungan tanpa harus mendapat persetujuan terlebih dahulu (*without prior consent*). Pemberitahuan terlebih dahulu diperlukan agar proses-proses logistik diselesaikan, seperti mendapatkan visa, menyewa penerjemah, dsb. Kalau Sub-komite sudah terbentuk, para anggotanya akan, sesuai dengan aturan dan

[140] Hal ini merupakan basis di mana CPT memulai putaran pertama dari kunjungan kunjungannya.

prosedur yang ada, memutuskan soal proses konsultasi dan jangka waktu pemberitahuan yang diberikan sebelum sebuah kunjungan dilakukan.

Pasal 13(3) menegaskan kebutuhan akan komposisi delegasi kunjungan. Pasal tersebut menegaskan bahwa sebuah kunjungan harus dilakukan oleh sekurang-kurangnya dua anggota dari Sub-komite. Namun, untuk memastikan adanya sebuah komposisi yang bersifat multi-disipliner atau karena kebutuhan-kebutuhan potensial akan keahlian khusus dalam lingkungan tertentu, ketentuan ini membolehkan dibuatnya daftar ahli tambahan, yang oleh Sub-komite diputuskan untuk mendampingi para delegasi kunjungan. Ini menjamin bahwa semua bidang keahlian yang relevan dapat disediakan bagi para delegasi kunjungan. Para calon yang dimasukkan dalam daftar itu diajukan tidak hanya oleh Negara-Negara Pihak tetapi juga oleh Kantor PBB untuk Komisioner Tinggi untuk Hak Asasi Manusia (UN Office for High Commissioner for Human Rights) dan Pusat Pencegahan Kejahatan Internasional PBB (UN Centre for International Crime Prevention). Tidak ada batasan soal jumlah dari ahli tambahan yang dimasukkan dalam daftar, meskipun Negara Pihak hanya bisa mengajukan maksimum lima ahli nasional.

Pasal 13(4) memungkinkan Sub-komite untuk mengusulkan Negara Pihak yang terkait suatu kunjungan tindak lanjut yang singkat di tengah-tengah periode kunjungan rutin. Sekali lagi, Sub-komite perlu mempertimbangkan prosedur untuk mengusulkan sebuah kunjungan tindak lanjut ketika Sub-komite menyusun rancangan aturan dan prosedur-nya.

Pasal 14

1. *Untuk memungkinkan Sub-komite untuk Pencegahan untuk memenuhi mandatnya, Negara-Negara Pihak pada Protokol ini berusaha untuk memberi Sub-komite:*
   (a) *Akses yang tak terlarang kepada semua informasi mengenai jumlah orang yang dirampas kebebasannya di tempat-tempat*

penahanan sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 4, dan juga mengenai jumlah tempat penahanan dan lokasi mereka;

(b) Akses yang tak terlarang kepada semua informasi yang mengacu pada perlakuan kepada orang-orang itu dan juga kondisi penahanan mereka;

(c) Tunduk kepada ayat (2) di bawah, akses yang tak terlarang kepada semua tempat penahanan dan instalasi serta fasilitas mereka;

(d) Kesempatan untuk memperoleh wawancara pribadi dengan orang-orang yang dirampas kebebasannya tanpa saksi-saksi, baik secara personal atau dengan penerjemah jika dianggap perlu, dan juga dengan orang lain mana pun yang oleh Sub-komite untuk Pencegahan dipercaya dapat menyediakan informasi yang relevan;

(e) Kebebasan untuk memilih tempat-tempat yang Sub-komite ingin kunjungi dan orang-orang yang Sub-komite ingin wawancarai.

2. *Penolakan terhadap kunjungan ke tempat penahanan tertentu boleh dilakukan hanya atas dasar pertahanan nasional yang mendesak dan memaksa, keselamatan publik, bencana alam atau kekacauan yang serius di tempat yang akan dikunjungi sehingga mencegah untuk sementara pelaksanaan kunjungan semacam itu. Adanya situasi yang dinyatakan sebagai keadaan darurat semacam itu tidak dapat dimohonkan oleh Negara Pihak sebagai alasan untuk menolak kunjungan.*

Pasal 14 mengelaborasi hak-hak atas akses untuk diberikan kepada Sub-komite. Semua hak atas akses ini dikaitkan dan mengikuti praktik terbaik yang sudah dikembangkan yang diobservasi oleh badan-badan lain yang melakukan kunjungan, seperti CPT, ICRC (*International Committee of the Red Cross* – Komite Palang Merah Internasional) dan para Komisioner dari IACHR.

Pasal 14(a) dan (b) memastikan bahwa Sub-komite bisa memperoleh informasi yang dibutuhkannya agar bisa mendapatkan sebuah gambaran yang realistik tentang situasi di dalam sebuah Negara Pihak. Hal yang esensial bagi Sub-komite adalah memperolah

akses terhadap informasi tentang jumlah dan lokasi tempat-tempat penahanan agar mereka dapat menyusun program untuk kunjungan mereka. Informasi ini, yang digabungkan dengan data tentang jumlah orang yang kebebasannya dirampas, akan memampukan mereka untuk mempertimbangkan isu-isu seperti terlalu banyaknya di tempat penahanan, kondisi-kondisi seperti apa yang dihadapi para staf, dll., informasi yang bisa mereka periksa ketika mereka melakukan kunjungan itu sendiri.

Pasal 14(b) juta memungkinkan Sub-komite untuk mengakses serentangan informasi yang secara khusus berhubungan dengan perlakuan terhadap orang-orang yang kebebasannya dirampas dan kondisi para tahanan, termasuk misalnya: catatan medis, ketentuan-ketentuan diet, pengaturan dan jadwal berkaitan dengan penanganan kebersihan dan kesehatan, pengaturan pengawasan bunuh diri, dll. Dengan kata lain, Sub-komite memerlukan akses terhadap informasi yang sangat esensial untuk memungkinkan Sub-komite mendapatkan sebuah gambaran yang akurat tentang kehidupan di dalam sebuah tempat penahanan.

Pasal 14(c) menjamin bahwa anggota-anggota Sub-komite diperbolehkan untuk memiliki akses bukan hanya terhadap semua tempat penahanan melainkan terhadap semua gedung dan tanah atau fasilitas di dalam tempat-tempat penahanan seperti ruang-ruang tempat tinggal, sel-sel isolasi, halaman, area-area kegiatan harian, dapur, bengkel-bengkel kerja, fasilitas pendidikan, fasilitas medis, instalasi-instalasi kesehatan, dan ruang-ruang kerja para staf. Dengan mengunjungi semua area di dalam tempat-tempat penahanan, Sub-komite bisa memperoleh sebuah gambaran yang lengkap tentang kondisi penahanan dan perlakuan terhadap orang-orang yang kebebasannya dirampas. Mereka bisa memvisualisasikan tampilan dari fasilitas-fasilitas penahanan, pengaturan keamanan fisik mereka, arsitekturnya, dll., yang semuanya memainkan peran penting dalam seluruh kehidupan sehari-hari dari orang-orang yang kebebasannya dirampas itu dan dalam lingkungan kerja para staf.

Pasal 14(d) juga memberikan kewenangan kepada Sub-komite untuk melakukan wawancara pribadi dengan orang-orang yang dipilihnya. Orang-orang yang dipilih itu mencakupi para staf, dan tentu saja orang-orang yang kebebasannya dirampas. Ini merupakan sebuah ketentuan yang sangat penting, yang memungkinkan para delegasi kunjungan untuk memperoleh sebuah gambaran yang lebih lengkap tentang perlakuan terhadap orang-orang yang kebebasannya dirampas, kondisi penahanan serta kondisi kerja dan praktik yang sudah berlangsung. Ketentuan ini juga membantu Sub-komite untuk membuat pengamatan dan rekomendasi yang lebih berguna. Hal ini mencerminkan praktik yang telah dijalankan oleh badan-badan monitoring regional yang sudah ada seperti CPT[141] dan IACHR.[142]

Pasal 14(2) menyatakan satu-satunya keadaan di mana sebuah kunjungan kepada tempat penahanan yang khusus bisa ditunda untuk sementara. Harus ditekankan bahwa sebuah penolakan hanya diperbolehkan untuk sebuah tempat khusus dan bukan untuk keseluruhan program kunjungan dan jelas bahwa suatu Negara tidak boleh menyatakan sebuah keadaan darurat dalam rangka menghindari sebuah kunjungan. Ketentuan ini bertujuan untuk menyediakan sebuah pengamanan dari pencegahan terhadap Sub-komite untuk menjalankan mandatnya dan untuk bebas memilih tempat-tempat yang akan dikunjunginya.

Pasal 15

Penguasa atau pejabat tidak boleh memerintahkan, menerapkan, mengizinkan atau membiarkan suatu sanksi terhadap setiap orang atau organisasi karena telah memberikan kepada Sub-komite untuk Pencegahan atau kepada utusannya suatu informasi, baik benar ataupun salah, dan, sebaliknya, orang atau organisasi tersebut tidak dapat dikurangi dengan cara apa pun.

---

[141] Pasal 8(3) dari Konvensi Eropa tentang Pencegahan Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman yang Tidak Manusiawi atau Merendahkan Martabat Manusia, *op. cit.*, catatan 46.

[142] Pasal 55(a) Hukum Acara Komisi Inter-Amerika untuk Hak Asasi Manusia, *op. cit.*, catatan 46.

Ketentuan ini menyediakan sebuah pengamanan yang esensial untuk menentang pelbagai sanksi atau penyelewengan oleh penguasa atau pejabat terhadap seorang individu atau sebuah organisasi yang melakukan komunikasi dengan Sub-komite. Ketakutan akan ancaman, intimidasi atau pelbagai tindakan pelecehan akan mencegah indidividu atau organisasi dalam menyediakan informasi kunci, pandangan atau kesaksian kepada Sub-komite.

Pelarangan sanksi apa pun terhadap seseorang yang menyediakan informasi palsu perlu untuk menjamin bahwa orang-orang tidak ditakut-takuti dalam pelbagai cara untuk berkomunikasi dengan Sub-komite dan delegasi kunjungannya. Sub-komite, sebagai badan independen dan badan ahli yang profesional, akan mempertimbangkan semua informasi yang diterimanya dan dengan melakukan kunjungan yang efektif Sub-komite bisa mendapatkan sebuah gambaran yang lengkap tentang perlakuan terhadap orang-orang yang kebebasannya dirampas dan kondisi penahanan mereka, juga kondisi kerja para staf di tempat penahanan.

Pasal ini serupa dengan kerangka acuan bagi misi pencarian fakta oleh Pelapor Khusus PBB dari Komisi Hak Asasi Manusia dan Utusan Khusus PBB dari Sekretaris Jenderal. Kerangka acuan kedua misi itu menyatakan bahwa "*tak satu pun orang, pejabat atau individu-individu perorangan yang telah berada dalam jalinan kontak dengan Pelapor/Utusan Khusus dalam kaitan dengan mandatnya akan, karena hal ini, mendapat ancaman, intimidasi atau penghukuman atau diseret ke dalam proses judisial*".[143] Ketentuan ini juga mencerminkan praktik yang sudah berjalan dari ICRC, CPT, dan IACHR.

Pasal 16

1. *Sub-komite untuk Pencegahan harus menyampaikan rekomendasi-rekomendasi dan hasil-hasil observasinya secara rahasia kepada Negara Pihak dan, jika relevan, kepada mekanisme pencegahan nasional.*

---

[143] UN.Doc. E/CN.4/1998/45.

2. *Sub-komite untuk Pencegahan harus menerbitkan laporannya, bersama dengan suatu penjelasan dari Negara Pihak terkait, apabila diminta untuk itu oleh Negara Pihak. Apabila Negara Pihak membuat sebagian dari laporan ke publik, Sub-komite untuk Pencegahan dapat menerbitkan laporan seluruhnya atau sebagian. Namun demikian, data pribadi tidak boleh diterbitkan tanpa adanya persetujuan dari orang yang bersangkutan.*

3. *Sub-komite untuk Pencegahan harus menyampaikan laporan tahunan publik mengenai aktivitas-aktivitasnya kepada Komite Menentang Penyiksaan.*

4. *Apabila Negara Pihak menolak untuk bekerja sama dengan Sub-komite untuk Pencegahan sesuai dengan Pasal 12 dan 14, atau menolak untuk mengambil langkah-langkah untuk memperbaiki situasi dalam kaitan dengan rekomendasi-rekomendasi Sub-komite untuk Pencegahan, Komite Menentang Penyiksaan dapat, atas permintaan Sub-komite untuk Pencegahan, memutuskan, dengan mayoritas anggotanya, setelah Negara Pihak mendapatkan kesempatan untuk menyatakan maksudnya, untuk membuat pernyataan publik mengenai masalah yang ada atau menerbitkan laporan Sub-komite untuk Pencegahan.*

Pasal 16 menegaskan kembali praktik kerja rahasia untuk diikuti oleh Sub-komite dan juga menentukan keadaan di mana laporan rahasia Sub-komite itu dapat diumumkan ke publik. Pasal 16(2) juga mengharuskan Sub-komite untuk menyerahkan laporan tahunan tentang kegiatannya kepada Komite Menentang Penyiksaan, dengan tetap mengindahkan prinsip kerahasiaan.

Meskipun laporan kunjungan (rekomendasi dan pengamatan) memang bersifat rahasia, namun laporan itu dapat dipublikasikan atas permintaan Negara Pihak. Namun demikian, ada dua keadaan di mana publikasi dapat dilakukan tanpa pernyataan permintaan dari Negara Pihak terkait. Konteks pertama digambarkan dalam Pasal 16(2) yang menegaskan bahwa jika Negara Pihak mengumumkan bagian tertentu dari laporan itu, maka Sub-komite bisa memutuskan untuk mempublikasikan laporan tersebut baik

secara keseluruhan maupun sebagian. Ini merupakan sebuah pengaman untuk menentang Negara-Negara Pihak dari penyembunyian di belakang prinsip kerahasiaan Sub-komite dan dari penyajian deskripsi yang palsu atas hasil-hasil temuan Sub-komite. Dalam konteks seperti ini, Negara Pihak, dengan menerbitkan sebagian dari laporan itu, akan dianggap telah mengesampingkan perlunya kerahasiaan atas bagian-bagian lain yang tidak dipublikasikan dari laporan tersebut.

Konteks kedua ketika laporan atau pandangan Sub-komite dapat diumumkan kepada publik adalah ketika sebuah Negara Pihak telah gagal untuk bekerja sama dengan Sub-komite atau dengan delegasi kunjungan. Hal ini akan dianggap sebagai satu-satunya sanksi yang tersedia dalam hal bahwa sebuah Negara Pihak gagal memenuhi kewajibannya berdasarkan Protokol Opsional. Penting untuk dicatat bahwa kewenangan untuk mengizinkan publikasi laporan atau sebuah pernyataan bukan merupakan tanggung jawab dari Sub-komite, melainkan pada badan induknya, yaitu Komite PBB Menentang Penyiksaan (sering: Komite Menentang Penyiksaan – *UN Committee against Torture, CAT*).

Jika sebuah Negara Pihak gagal bekerja sama baik berkaitan dengan kewajibannya berdasarkan Pasal 12 atau 14 (lihat uraian rincinya di atas) ataupun dalam hal implementasi rekomendasi dari Sub-komite, maka Sub-komite bisa menginformasikan hal itu kepada Komite Menentang Penyiksaan (CAT). Komite Menentang Penyiksaan kemudian memberikan kesempatan kepada Negara Pihak terkait untuk menyajikan pandangannya, dan setelah itu mayoritas anggota Komite Menentang Penyiksaan bisa memutuskan untuk mengesahkan penerbitan laporan tersebut atau pernyataan yang dibuat oleh Sub-komite.

Ini adalah sebuah pengaman yang penting, di mana sebuah Negara Pihak, yang tidak lagi mau patuh pada kewajibannya untuk bekerja sama, tidak boleh mendapatkan lagi keuntungan dari prinsip kerahasiaan; satu-satunya sasarannya adalah menyediakan sebuah pedoman kerja sama yang menjamin penerapan yang efektif dari

Protokol Opsional. Ketentuan ini juga menguntungkan bagi Sub-komite, dalam keadaan khusus ini, untuk mampu mendemonstrasikan bahwa ketidakmampuannya untuk bekerja secara efektif disebabkan oleh tidak adanya kerja sama dari Negara Pihak terkait dan bukan karena kesalahannya Sub-komite itu sendiri.[144]

[144] Untuk penjelasan lebih lanjut tentang ketentuan ini, lihat: PENNEGARD, Ann-Marie Bolin, *"An Optional Protocol, Based on Prevention and Cooperation", dalam An end to Torture: Strategies for its Eradication,* ed., Bertil Duner, London, Zed Books, 1998, hlm. 48.

BAB IV

Mekanisme Pencegahan Nasional

Bab IV mengatur soal kewajiban Negara-Negara Pihak berkaitan dengan mekanisme pencegahan nasional. Aspek dari Protokol Opsional ini memunculkan sebuah pendasaran yang baru untuk pertama kalinya dalam instrumen internasional; kriteria tertentu dan pengamanan-pengamanan diatur untuk mekanisme pencegahan nasional dalam menjalankan kunjungan ke tempat-tempat penahanan. Pengaturan ini juga unik dalam menetapkan kesalinghubungan komplementer di antara pelbagai upaya pencegahan di tingkat internasional dan nasional, yang bertujuan untuk menjamin pelaksanaan yang efektif dan penuh dari standard-standard internasional di tingkat lokal.

Pasal 17

Setiap Negara Pihak harus menjaga, menunjuk atau menetapkan, paling lambat satu tahun setelah tanggal diberlakukannya Protokol ini atau ratifikasi atau aksesi terhadapnya, satu atau beberapa mekanisme pencegahan nasional independen untuk pencegahan terhadap penyiksaan di tingkat domestik. Mekanisme yang ditetapkan oleh kesatuan yang terdesentralisasi dapat dipilih sebagai mekanisme-mekanisme pencegahan nasional untuk tujuan dari Protokol ini jika mekanisme-mekanisme itu sesuai dengan ketentuan dalam Protokol.

Pasal ini mengelaborasi Pasal 3 yang menegaskan bahwa Negara Pihak harus memiliki satu atau beberapa mekanisme pencegahan nasional yang telah berlaku. Mekanisme-mekanisme nasional itu harus sudah berjalan dalam salah satu dari dua keadaan berikut: *pertama*, satu tahun setelah Protokol Opsional dinyatakan berlaku secara resmi, bagi Negara-Negara yang merupakan 20 Negara pertama yang meratifikasi atau mengaksesinya; *kedua*, dalam masa satu tahun ratifikasi atau aksesi

Protokol Opsional tersebut setelah instrumen itu dinyatakan berlaku secara resmi.[145]

Protokol Opsional tidak menetapkan bentuk khusus apa pun yang harus diambil oleh mekanisme pencegahan nasional. Karena itu, Negara Pihak memiliki keleluasaan untuk memilih bentuk mekanisme nasional yang paling sesuai dengan konteks khusus di negeri mereka masing-masing. Acuan pada unit-unit yang tidak terpusat ini secara khusus diarahkan kepada negara-negara federal, di mana badan-badan yang tidak terpusat bisa dinyatakan sebagai mekanisme pencegahan nasional jika mekanisme-mekanisme itu bersesuaian dengan ketentuan-ketentuan dari Protokol Opsional.

Pasal 18

1. *Negara-Negara Pihak harus menjamin fungsi independensi (independence) dari mekanisme pencegahan nasional dan juga independensi pegawai-pegawainya.*
2. *Negara-Negara Pihak harus mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk menjamin bahwa para pakar dari mekanisme pencegahan nasional memiliki kemampuan yang diperlukan dan pengetahuan profesional. Mereka harus berjuang untuk keseimbangan jender dan perwakilan etnis dan kelompok minoritas yang memadai di dalam negara.*
3. *Negara-Negara Pihak berusaha untuk menyediakan sumber-sumber yang diperlukan untuk berfungsinya mekanisme pencegahan nasional.*
4. *Negara-Negara Pihak harus mempertimbangkan, manakala menetapkan mekanisme pencegahan nasional, Prinsip-Prinsip yang terkait dengan status lembaga-lembaga nasional untuk kemajuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia.*

---

[145] Tunduk pada pelbagai pernyataan yang boleh dibuat berdasarkan Pasal 24.

Pasal 18 menetapkan jaminan-jaminan spesifik yang akan memastikan bebasnya mekanisme-mekanisme pencegahan nasional dari pelbagai campur tangan Negara. Ketentuan-ketentuan ini tidak saling ekslusif; mereka saling terkait dan harus dipakai secara bersama agar menjamin independensi badan-badan tersebut.

Berkaitan dengan Pasal 18(4), Protokol Opsional mengharuskan Negara-Negara Pihak memberikan pertimbangan yang sesuai dengan "Prinsip-prinsip yang berkaitan dengan status dan fungsi dari institusi-institusi nasional untuk perlindungan dan promosi hak asasi manusia", atau yang dikenal sebagai "Prinsip-Prinsip Paris" (*The Paris Principles*).[146] Prinsip-Prinsip Paris menetapkan kriteria bagi fungsi efektif dari institusi-institusi hak asasi manusia nasional dan menyediakan sebuah sumber penting dari prinsip-prinsip pedoman untuk mekanisme pencegahan nasional.

Pasal 18(1) dari Protokol Opsional merupakan ketentuan primer yang menjamin fungsi independen dari mekanisme-mekanisme pencegahan nasional. Hal ini penting untuk menjamin efektivitas dari badan-badan ini untuk mencegah penyiksaan dan bentuk-bentuk lain dari tindakan semena-mena.

Dalam praktiknya, ketentuan ini berarti bahwa mekanisme-mekanisme pencegahan nasional harus mampu berjalan secara independen dan tanpa rintangan dari kekuasaan Negara, secara khusus dari pemegang kewenangan atas penjara dan kepolisian, pemerintah dan partai-partai politik. Ketentuan ini juga penting dalam arti bahwa mekanisme-mekanisme pencegahan nasional dipandang sebagai independen dari kekuasaan Negara. Hal ini bisa dicapai dengan memisahkan mekanisme pencegahan nasional dari administrasi eksekutif dan judisial, yang membolehkan personel untuk ditunjuk dan yang menjamin independensi keuangan dari mekanisme-mekanisme tersebut. Para anggota dari mekanisme-

---

[146] UN.Doc. GA Res. 48/134, 1993.

mekanisme pencegahan nasional juga harus bisa memilih staf mereka sendiri yang independen.

Selanjutnya, basis utama dari mekanisme pencegahan nasional harus juga ditentukan secara tepat dalam rangka menjamin bahwa mekanisme-mekanisme itu tidak dapat diabaikan atau mandatnya diubah-ubah oleh Negara, misalnya, karena adanya pergantian Pemerintahan.

Pasal 18(2) menetapkan tentang perlu adanya ahli-ahli yang tepat dan independen sebagai anggota dari badan-badan nasional. Prinsip-Prinsip Paris menjamin adanya komposisi keragaman dalam institusi-institusi nasional.[147] Untuk mekanisme-mekanisme pencegahan nasional, perlu juga adanya jaminan atas komposisi yang terdiri dari pelbagai latar belakang disiplin yang mencakupi hakim, dokter dan termasuk spesialis forensik, psikolog, wakil-wakil dari NGO, juga spesialis-spesialis dalam isu hak asasi manusia, hukum humaniter, sistem penahanan atau pemenjaraan, dan polisi.

Pasal 18(3) mewajibkan Negara Pihak untuk menyediakan sumber-sumber yang penting bagi berjalannya mekanisme-mekanisme pencegahan nasional. Sejalan dengan Prinsip-Prinsip Paris, otonomi keuangan merupakan sebuah kriteria fundamental, yang tanpanya mekanisme pencegahan nasional tidak akan mampu menggunakan otonomi operasionalnya, atau tidak akan mampu menggunakan independensinya dalam pembuatan keputusan.[148] Karena itu, sebagai sebuah pengaman lanjutan untuk menjaga independensi dari mekanisme pencegahan nasional, manakala

---

[147] Lihat Paris Principles (Prinsip-Prinsip Paris), UN. Doc. GA Res 48/134, 1993. Prinsip 2: "Institusi-institusi nasional harus memiliki sebuah infrastruktur yang sesuai untuk pelaksanaan yang aman dari aktivitasnya, secara khusus, pendanaan yang memadai. Tujuan dari pendanaan ini haruslah untuk memungkinkannya memiliki staf dan gedungnya sendiri, agar independen dari Pemerintah dan tidak tunduk pada pengawasan keuangan yang mungkin akan mempengaruhi independensinya ".

[148] Ibid. Prinsip 3: "Agar menjamin suatu mandat yang stabil bagi para anggota institusi tersebut, yang tanpanya tidak akan ada independensi yang sebenarnya, penunjukan mereka harus dilakukan dengan sebuah tindakan resmi yang akan menegakkan durasi mandat yang spesifik. Mandat ini bisa diperbarui, mengingat bahwa keragaman dari keanggotaan institusi tersebut dijamin".

mungkin, sumber dan karakter dari temuan-temuan mereka harus dinyatakan secara khusus dalam instrumen-instrumen yang menjamin keberadaan mekanisme-mekanisme tersebut. Ketentuan ini juga menjamin bahwa mekanisme-mekanisme pencegahan nasional akan mampu secara finansial dan independen melaksanakan fungsi atau tugas utama mereka, juta memampukan mekanisme-mekanisme itu membayar para staf independen mereka sendiri.

Pasal 19

Mekanisme pencegahan nasional harus diberikan kekuasaan minimum:

(a) Untuk secara rutin memeriksa perlakuan terhadap orang-orang yang dirampas kebebasannya di tempat-tempat penahanan sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 4, dengan maksud untuk memperkuat, jika diperlukan, perlindungan terhadap mereka dari penyiksaan dan perlakuan atau penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia;

(b) Untuk membuat rekomendasi-rekomendasi kepada pejabat yang relevan dengan tujuan untuk memperbaiki perlakuan dan kondisi dari orang-orang yang dirampas kebebasannya dan untuk mencegah penyiksaan dan perlakuan atau penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia, mempertimbangkan norma-norma PBB yang relevan;

(c) Untuk menyerahkan usulan-usulan dan hasil-hasil observasi mengenai peraturan perundang-undangan yang ada atau rancangan peraturan perundang-undangan.

Ketentuan-ketentuan ini menyatakan secara lebih tegas mandat dari mekanisme pencegahan nasional untuk menjalankan kunjungan rutin ke tempat-tempat penahanan dan untuk membuat rekomendasi dalam rangka mencegah penyiksaan dan membenahi penanganan terhadap orang-orang yang kebebasannya dirampas dan yang kondisi penahanannya merana. Pasal 19(3)(c) juga

memberikan kewenangan kepada mekanisme pencegahan nasional untuk mempertimbangkan legislasi yang sudah berlaku atau yang masih dirancang dan untuk membuat proposal berkaitan dengan mekanisme tersebut, yang melampaui mandat kunjungan dan membuat mekanisme-mekanisme tersebut dijadikan sebagai bagian dalam upaya-upaya legislatif pencegahan yang komplementer.

Apa yang dimaksudkan dengan acuan pada "pengawasan secara rutin" dalam arti frekuensi aktual tidak dielaborasi. Karena itu, ada keleluasaan bagi mekanisme pencegahan nasional untuk menentukan frekuensi yang pasti dari kunjungan mereka, dengan mempertimbangkan bentuk-bentuk yang berbeda dari tempat penahanan. Sebagai contoh, fasilitas penahanan pra-persidangan bisa dikunjungi lebih sering daripada gedung pemenjaraan karena lebih cepatnya peralihan orang-orang yang kebebasannya dirampas dan kontak mereka yang terbats pada dunia luar.

Mekanisme pencegahan nasional juga harus mempertimbangkan, sesuai dengan ketentuan-ketentuan Konvensi Menentang Penyiksaan (UNCAT), norma-norma internasional lainnya yang relevan ketika membuat rekomendasi dan pengamatan untuk memperkuat perlindungan terhadap orang-orang yang kebebasannya dirampas.[149]

Pasal 20

Untuk memungkinkan mekanisme-mekanisme pencegahan nasional untuk memenuhi mandat mereka, Negara-Negara Pihak pada Protokol ini berusaha untuk memberikan kepada mereka:

(a) Akses kepada semua informasi mengenai jumlah orang yang dirampas kebebasannya di tempat-tempat penahanan sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 4, dan juga mengenai jumlah tempat penahanan dan lokasi mereka;

---

[149] Lihat pembahasan sebelumnya pada Pasal 2(2) di atas.

(b) Akses kepada semua informasi yang mengacu pada perlakuan kepada orang-orang itu dan juga kondisi penahanan mereka;

(c) Akses kepada semua tempat penahanan dan instalasi serta fasilitas mereka;

(d) Kesempatan untuk memperoleh wawancara pribadi dengan orang-orang yang dirampas kebebasannya tanpa saksi-saksi, baik secara personal atau dengan penerjemah jika dianggap perlu, dan juga dengan orang lain mana pun yang dipercaya oleh Sub-komite untuk Pencegahan dapat menyediakan informasi yang relevan;

(e) Kebebasan untuk memilih tempat-tempat yang mereka ingin kunjungi dan orang-orang yang mereka ingin wawancarai;

(f) Hak untuk memiliki hubungan dengan Sub-komite untuk Pencegahan, untuk mengirim informasi kepada Sub-komite dan untuk bertemu dengan Sub-komite.

Jaminan-jaminan ini merupakan hal yang fundamental bagi pelaksanaan yang efektif dari mekanisme pencegahan nasional. Secara bersama-sama, ketentuan-ketentuan ini akan memungkinkan mekanisme nasional untuk menjalankan kunjungannya tanpa rintangan dari kekuasaan negara.

Pasal 20 memberikan kepada mekanisme pencegahan nasional hak yang sama seperti hak Sub-komite untuk memiliki akses terhadap tempat-tempat penahanan, informasi dan orang, yang dengan begitu menjamin pendekatan internasional dan nasional yang konsisten dan kewajiban-kewajiban terkait bagi Negara-Negara Pihak.[150] Jadi, berdasarkan Pasal 20(a) dan (b), mekanisme-mekanisme pencegahan nasional diberikan akses atas kategori-kategori informasi yang spesifik yang akan, ketika dipadukan dengan kunjungan rutin, membantu mekanisme-mekanisme itu mendapatkan sebuah gambaran yang lengkap

[150] Lihat Pasal 14 di atas.

tentang tipe-tipe tempat penahanan yang ada, situasi berkaitan dengan keadaan penahanan, apakah di sana ada kelebihan jumlah tahanan dari kapasitas tempat, bagaimana kondisi kerja dirasakan oleh para staf, dll.

Pasal 20(c) menjamin bahwa mekanisme-mekanisme pencegahan nasional diberikan akses bukan hanya terhadap semua tempat penahanan tetapi semua gedung atau fasilitas di dalam tempat-tempat penahanan seperti, misalnya: ruang-ruang tempat tinggal, sel-sel isolasi, halaman, area-area kegiatan harian, dapur, bengkel-bengkel kerja, fasilitas pendidikan, fasilitas medis, instalasi-instalasi kesehatan, dan ruang-ruang kerja para staf. Dengan mengunjungi semua area di dalam tempat-tempat penahanan, Sub-komite bisa memperoleh sebuah gambaran yang lengkap tentang kondisi penahanan dan perlakuan terhadap orang-orang yang kebebasannya dirampas. Mereka bisa memvisualisasikan tampilan dari fasilitas-fasilitas penahanan, pengaturan keamanan fisik mereka, arsitekturnya, dll., yang semuanya memainkan peran penting dalam seluruh kehidupan sehari-hari dari orang-orang yang kebebasannya dirampas itu.

Pasal 20(d) juga memberikan kepada mekanisme pencegahan nasional kekuasaan untuk melakukan wawancara pribadi dengan orang-orang yang terpilih. Ini merupakan sebuah ketentuan yang sangat penting, yang memungkinkan delegasi kunjungan memperoleh sebuah gambaran yang lebih lengkap tentang perlakuan terhadap orang-orang yang kebebasannya dirampas, kondisi-kondisi penahanan serta kondisi kerja dan praktik yang sudah berlangsung.

Ketentuan ini juga memungkinkan mekanisme-mekanisme itu untuk memutuskan tempat-tempat penahanan mana yang akan mereka kunjungi dan orang-orang yang akan mereka wawancarai. Ini merupakan sebuah pengaman lanjutan untuk menjamin bahwa mekanisme-mekanisme pencegahan nasional bertindak secara independen dan dimungkinkan untuk memperoleh sebuah

gambaran yang realistik tentang perlakuan terhadap orang-orang yang kebebasannya dirampas.

Pasal ini juga mengandung sebuah ketentuan yang memungkinkan mekanisme pencegahan nasional untuk memiliki kontak dengan Sub-komite.[151] Pasal ini dirancang untuk memampukan mekanisme-mekanisme internasional dan nasional untuk bertukar informasi dan cara yang secara lebih efektif akan menguatkan perlindungan terhadap orang-orang yang kebebasannya dirampas.

Pasal 21

1. *Penguasa atau pejabat tidak boleh memerintahkan, menerapkan, mengizinkan atau membiarkan suatu sanksi terhadap setiap orang atau organisasi karena telah memberikan kepada mekanisme pencegahan nasional baik benar ataupun salah, dan, sebaliknya, orang atau organisasi tersebut tidak dapat dikurangi dengan cara apa pun.*
2. *Informasi rahasia yang dikumpulkan oleh mekanisme pencegahan nasional harus diistimewakan. Data pribadi tidak boleh diterbitkan tanpa adanya persetujuan dari individu yang bersangkutan.*

Ketentuan ini menyediakan sebuah pengaman yang penting dari tindakan semena-mena yang dilakukan oleh pejabat-pejabat dan staf kekuasaan nasional dan mencerminkan Pasal 15, (lihat di atas) yang memberikan pengaman yang sama dari ancaman dan intimidasi terhadap Sub-komite.

Pasal 21(2) merupakan sebuah pengaman lebih lanjut untuk menjamin penghargaan terhadap hak atas privasi dari individu. Karena itu, berkaitan dengan Pasal ini, pelbagai informasi rahasia yang dikumpulkan oleh mekanisme-mekanisme pencegahan nasional, seperti informasi medis, harus diperlakukan sebagai data

---

[151] Mencerminkan sebuah ketentuan yang berkaitan bagi Sub-komite yang termaktub dalam Pasal 11(b)(ii).

istimewa dan tidak ada data personal yang dapat dipublikasikan oleh Negara-Negara Pihak atau mekanisme pencegahan nasional tanpa persetujuan sah dari orang-orang yang terkait.

Pasal 22

Pejabat yang berwenang dari Negara Pihak terkait harus memeriksa rekomendasi-rekomendasi dari mekanisme pencegahan nasional dan masuk ke dalam dialog dengan mekanisme pencegahan nasional tentang langkah-langkah implementasi yang tepat.

Ketentuan ini sangat memperkuat posisi dari mekanisme-mekanisme pencegahan nasional dengan mewajibkan Negara-Negara Pihak untuk bekerja sama dengan mekanisme-mekanisme nasional tersebut dalam rangka membenahi perlakuan terhadap orang-orang yang kebebasannya dilanggar dan terhadap kondisi-kondisi penahanan. Ketentuan ini mencerminkan Pasal 12(d), berkaitan dengan rekomendasi dari Sub-komite, dan merupakan sebuah contoh lebih lanjut tentang tujuan Protokol Opsional untuk memberikan nilai penting yang sama antara upaya-upaya internasional dengan nasional.

Pasal 23

Negara-Negara Pihak pada Protokol ini berusaha untuk menerbitkan dan menyebarkan laporan-laporan tahunan dari mekanisme-mekanisme pencegahan nasional.

Sementara mekanisme-mekanisme pencegahan nasional tentu saja berhak untuk mempublikasikan laporan-laporan tahunannya oleh mereka sendiri, Pasal ini menyediakan sebuah jaminan bahwa laporan-laporan itu memang seharusnya diumumkan kepada publik dan didistribusikan. Ketentuan ini tidak hanya memungkinkan mekanisme pencegahan nasional memiliki praktik kerja yang transparan tetapi juga memungkinkan

bahwa diseminasi laporan tersebut harus membantu membenahi dampak domestik jangka panjang dari hasil-hasil kerja badan-badan tersebut. Protokol Opsional tidak menentukan apa yang harus dimasukkan dalam laporan tahunan. Karena tidak ada syarat khusus tentang kerahasiaan, laporan tahunan bisa mencakupi laporan kunjungan dan rekomendasi dari mekanisme-mekanisme pencegahan nasional.

BAB V

Pernyataan

Bab V berisi satu Pasal yang berupaya menyediakan Negara-Negara Pihak kebebasan penuh untuk mematuhi kewajiban-kewajiban mereka berdasarkan ketentuan-ketentuan Protokol Opsional pada saat ratifikasi atau aksesi.

Pasal 24

1. *Dalam hal ratifikasi, Negara-Negara Pihak boleh mengeluarkan sebuah pernyataan menunda pelaksanaan kewajiban-kewajiban mereka sesuai dengan Bab III atau Bab IV dari Protokol ini.*
2. *Penundaan ini berlaku maksimum untuk tiga tahun. Setelah pernyataan keberatan yang berasalan diajukan oleh Negara Pihak dan setelah berkonsultasi dengan Sub-komite untuk Pencegahan, Komite Menentang Penyiksaan dapat memperpanjang jangka waktu penundaan dengan tambahan waktu dua tahun.*

Berkaitan dengan Pasal 24, menyangkut ratifikasi, Negara-Negara Pihak boleh membuat sebuah pernyataan untuk menunda sementara (untuk jangka waktu tiga tahun pertama, dengan kemungkinan perpanjangan waktu dua tahun lagi), sebagian dari implementasi atas kewajiban mereka entah berkaitan dengan mekanisme internasional (Bab III) ataupun dengan mekanisme pencegahan nasional (Bab IV), tetapi tidak keduanya.

Gagasan di belakang Pasal ini adalah untuk menyediakan kepada Negara sebuah kesempatan untuk mengambil keuntungan dari bantuan yang diberikan oleh kunjungan-kunjungan rutin, namun Negara yang diberikan kesempatan seperti itu adalah Negara yang pada waktu ratifikasi tidak berada dalam posisi untuk menerima kunjungan oleh kedua bentuk mekanisme [internasional dan nasional]. Hal ini penting karena memberikan ruang bernafas bagi Negara untuk memungkinkan kunjungan entah oleh Sub-komite

ataupun oleh mekanisme kunjungan nasional. Pasal ini akan tampak paling tepat untuk Negara-Negara yang mungkin harus menciptakan sebuah mekanisme pencegahan nasional baru atau untuk membuat modifikasi substansial terhadap mekanisme-mekanisme nasional yang sudah berjalan agar benar-benar sesuai dengan kewajiban-kewajiban mereka di bawah Protokol Opsional dalam Bab IV.

Jika Negara mempraktikkan pilihan ini, maka masih perlu bagi badan-badan internasional dan nasional untuk memiliki kontak, lebih khusus dengan tujuan agar Sub-komite bisa menyediakan nasihat yang perlu terhadap pelaksanaan yang sudah mapan dan efektif dari mekanisme pencegahan nasional. Kontak antara Sub-komite dengan mekanisme pencegahan nasional akan dapat dicapai berdasarkan Pasal 11(b)(ii) dan 20(f), yang dua-duanya secara tegas menjamin adanya kontak antara mekanisme-mekanisme tersebut. Dengan menjalin kontak, Negara-Negara Pihak bisa mempersiapkan secara efektif pelaksanaan yang penuh dari Protokol Opsional pada akhir masa penundaannya itu (*opt-out period*).

BAB VI

Ketentuan mengenai Keuangan

Bab VI berisi dua Pasal yang menggambarkan bagaimana Sub-komite akan menerima pendanaan untuk kegiatannya yang dijalankan dalam kaitan dengan Protokol Opsional dan juga menyediakan sebuah sumber pendanaan untuk membantu Negara-Negara Pihak dalam melakukan pengembangan.

Pasal 25

1. *Penggunaan keuangan yang dikeluarkan oleh Sub-komite untuk Pencegahan di dalam mengimplementasikan Protokol ini harus dibebankan kepada PBB.*
2. *Sekretaris Jenderal PBB harus menyediakan staf dan fasilitas yang diperlukan untuk pelaksanaan fungsi Sub-komite untuk Pencegahan yang efektif sesuai dengan Protokol ini.*

Pasal 25 menjamin bahwa Sub-komite akan didanai dari anggaran rutin PBB, dan bukannya didanai dari kontribusi yang dibuat hanya oleh Negara-Negara Pihak. Anggaran rutin dibuat dengan memanfaatkan kontribusi dari semua Negara Anggota PBB. Jumlah yang dibutuhkan dari masing-masing Negara Anggota ditentukan berdasarkan prinsip kemampuan membayar, karena itu Negara-Negara yang paling kaya dengan sendirinya memberikan kontribusi yang paling besar. Pendanaan terhadap Sub-komite, yang akan menjadi sebuah badan berdasarkan perjanjian (*treaty body*), melalui anggaran rutin tampak jelas konsisten dengan praktik yang sudah berlaku di PBB untuk semua badan berdasarkan perjanjian.

Dimasukkannya ketentuan ini sangat ditentang oleh sekelompok Negara yang "keras kepala" selama proses negosiasi

Protokol Opsional dan proses pengesahannya di PBB.[152] Negara-Negara ini mengemukakan bahwa hanya akan adil jika Negara-Negara Pihak dari Protokol Opsional yang harus mendanai kegiatan-kegiatan Sub-komite. Mereka juga menegaskan bahwa pendanaan untuk Sub-komite bisa menyebabkan terkurasnya dana dari badan-badan yang sudah mapan dan mereka meragukan adanya dampak nyata dari Protokol Opsional terhadap pencegahan penyiksaan.

Namun, ketentuan tentang pendanaan untuk Sub-komite dari anggaran rutin sangatlah penting, mengingat pengalaman sebelumnya dalam PBB telah memperlihatkan bahwa pendanaan dari Negara Pihak semata tidaklah cukup untuk membuat badan-badan berdasarkan perjanjian berfungsi secara efektif dan malah berakhir pada pendekatan-pendekatan yang tidak konsisten di antara badan-badan tersebut.[153] Karena alasan inilah semua Negara Anggota PBB telah mengesahkan sebuah Resolusi Majelis Umum pada tahun 1992; Resolusi itu menjamin bahwa semua badan berdasarkan perjanjian menerima dana dari anggaran rutin.[154]

Pendanaan dari anggaran rutin secara khusus sangatlah penting bagi Protokol Opsional mengingat Negara-Negara Pihak telah mengeluarkan biaya juga untuk membentuk dan menjalankan satu atau beberapa mekanisme pencegahan nasional. Secara khusus, Pasal 25 akan membantu Negara-Negara yang kurang maju, yang mungkin bersedia meratifikasi Protokol Opsional, tetapi tidak bisa melakukannya jika mereka diwajibkan membuat kontribusi substansial untuk biaya pelaksanaannya jika pendanaan hanya dilimpahkan kepada Negara Pihak semata.

---

[152] *Lihat* Laporan dari Kelompok Kerja untuk Penyusunan Rancangan Protokol Opsional dari Konvensi Menentang Penyiksaan *(UN Working Group to Draft an Optional Protocol to the Convention against Torture)*, UN.Doc.E/CN.4/2002/78 §32-36; Siaran Pers APT, 2 November 2002 "USA Putting a Price on the Prevention of Torture", http://www.apt.ch/un/opcat/usa.htm.

[153] Sebagai contoh, CAT dan Komite untuk Penghilangan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial (CERD) dalam ketentuan resminya dibiayai oleh Negara-Negara Pihak yang akhirnya mengantar kedua badan tersebut pada keadaan tak memadainya sumber dana yang tersedia bagi kegiatannya.

[154] UN.Doc. UN GA. Res.47/111, 1992.

Pasal 26

1. *Dana Khusus harus dipersiapkan sesuai dengan tata cara yang relevan dari Majelis Umum, diatur sesuai dengan peraturan dan ketentuan keuangan PBB, untuk membantu membiayai implementasi rekomendasi-rekomendasi yang dibuat oleh Sub-komite untuk Pencegahan setelah kunjungan dilakukan ke Negara Pihak, dan juga program pendidikan untuk mekanisme pencegahan nasional.*
2. *Dana Khusus dapat dibiayai melalui sumbangan sukarela dari Pemerintah-Pemerintah, organisasi-organisasi antar-pemerintah dan non-pemerintah dan badan-badan privat atau publik lainnya.*

Pasal 26 menetapkan agar dana khusus diupayakan untuk membantu keuangan dalam pelaksanaan rekomendasi yang dibuat oleh Sub-komite. Ketentuan ini menyediakan bantuan praktis bagi Negara Pihak untuk pelaksanaan penuh ketentuan-ketentuan dalam Protokol Opsional. Berkaitan dengan mekanisme-mekanisme pencegahan nasional, dana dibatasi untuk membiayai program-program pendidikan mereka.

Kontribusi pendanaan akan dilakukan dengan dasar kesukarelaan dan kategori donor tidak dibatasi pada Negara-Negara Anggota PBB saja, melainkan mencakupi serentangan beragam organisasi, agensi dan perusahaan. Ketentuan ini membantu proses memperoleh dana yang perlu untuk merespon secara memadai terhadap permintaan bantuan keuangan.

BAB VII

Ketentuan Akhir

Bab VII berisi ketentuan akhir yang penting berkenaan dengan hal-hal berikut: pemberlakuan Protokol Opsional; proses yang akan diikuti oleh Negara-Negara yang hendak mundur dari atau melakukan perubahan (amendemen) terhadap instrumen; pernyataan bahwa tidak ada persyaratan yang akan dibolehkan; dan ketentuan-ketentuan berkaitan dengan perlunya kerja sama dengan badan-badan lainnya yang terkait. Bab ini secara keseluruhan terdiri dari 11 Pasal.

Pasal 27

1. *Protokol ini terbuka untuk ditandatangani oleh Negara mana pun yang telah menandatangani Konvensi.*
2. *Protokol ini harus diratifikasi oleh Negara mana pun yang telah meratifikasi atau mengaksesi Konvensi. Instrumen ratifikasi harus disimpan oleh Sekretaris Jenderal PBB.*
3. *Protokol ini harus terbuka untuk aksesi oleh Negara mana pun yang telah meratifikasi atau mengaksesi Konvensi.*
4. *Aksesi berlaku pada saat penyimpanan instrumen aksesi kepada Sekretaris Jenderal PBB.*
5. *Sekretaris Jenderal PBB harus memberitahu semua Negara yang telah menandatangani atau mengaksesi Protokol ini mengenai penyimpanan setiap instrumen ratifikasi atau aksesi.*

Pasal 27 menetapkan bahwa hanya Negara yang telah menandatangani, meratifikasi atau mengaksesi Konvensi Menentang Penyiksaan yang dapat, secara berturut-turut, menandatangani, meratifikasi atau mengaksesi Protokol Opsionalnya. Ketentuan ini sangat esensial sesuai dengan tujuan Protokol Opsional itu sendiri yaitu untuk membantu Negara-Negara Pihak dari Konvensi

Menentang Penyiksaan untuk melaksanakan dengan lebih baik kewajiban-kewajiban mereka untuk mencegah penyiksaan dan bentuk-bentuk lain tindakan semena-mena sebagaimana termaktub dalam Konvensi tersebut.

Menandatangani Protokol Opsional tidak membuat sebuah Negara terikat atas kewajiban-kewajiban yang termaktub di dalam Protokol Opsional tersebut. Kewajiban yang mengikat hanya terjadi dengan ratifikasi atau aksesi. Namun demikian, mendandatangani Protokol Opsional merupakan sebuah cara bagi suatu Negara untuk memperlihatkan kesediaannya untuk memulai proses menjadi terikat secara formal oleh ketentuan-ketentuan dalam Protokol Opsional tersebut. Selanjutnya, berkaitan dengan pasal 18 dari Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian, mendandatangani Protokol Opsional, sebagaimana berlaku untuk semua perjanjian, melahirkan sebuah kewajiban bagi Negara penandatangan untuk menghentikan (diharapkan demikian) tindakan-tindakan yang bertentangan dengan sasaran dan tujuan dari perjanjian itu.[155]

Karena itu, Negara-Negara akan secara tegas terikat oleh kewajiban-kewajiban dalam Protokol Opsional ketika mereka meratifikasi atau mengaksesi instrumen tersebut. Sementara proses ratifikasi dan aksesi berbeda-beda, tidak ada perbedaan sama sekali di antara hasil-hasilnya karena masing-masing proses mengikat Negara secara sama.

Ratifikasi adalah proses yang lebih umum yang dengan itu sebuah Negara secara tegas mengupayakan persetujuan di tingkat domestik untuk terikat oleh ketentuan-ketentuan dalam sebuah perjanjian internasional.[156] Proses legal yang dibutuhkan untuk ratifikasi akan bervariasi di masing-masing Negara[157] (silahkan lihat

---

[155] Pasal 18, Vienna Convention on the Law of Treaties (Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian), *op.cit.*, catatan 40. Untuk informasi lebih lanjut silahkan lihat UN Treaty Collection, UN Treaty Reference Guide di: http://untreaty.un.org.

[156] Pasal.2(1)(b), 14(1) dan 16, Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian, *op.cit.*, catatan 40.

[157] *Lihat* Lampiran 6, sebuah gambaran proses ratifikasi di semua Negara Pihak untuk Konvensi Menentang Penyiksaan PBB yang ada sekarang ini.

Lampiran untuk gambaran proses ratifikasi di semua Negara Pihak dari Konvensi Menentang Penyiksaan). Ketika persetujuan telah diterima di tingkat domestik untuk ratifikasi Protokol Opsional, sebuah instrumen ratifikasi akan diserahkan kepada Sekretaris Jenderal PBB.

Di pihak lain, aksesi adalah proses yang dengan itu sebuah Negara yang bukan merupakan Pihak penandatangan sebuah perjanjian – yang telah ditandatangani oleh Negara-Negara lain – namun menyetujui, tanpa menandatanganinya terlebih dahulu, untuk terikat oleh ketentuan-ketentuan perjanjian tersebut. Ini merupakan sebuah proses yang tidak sama dengan proses ratifikasi dan harus secara tegas dinyatakan berlaku bagi perjanjian-perjanjian apa pun. Meskipun demikian, aksesi juga memiliki efek hukum yang sama seperti hasil ratifikasi.

Pada umumnya, aksesi bisa dilakukan setelah sebuah perjanjian telah dinyatakan berlaku. Namun, Protokol Opsional dari Konvensi Menentang Penyiksaan secara tegas membolehkan adanya aksesi sebelum instrumen tersebut dinyatakan berlaku.[158]

Pasal 28

1. *Protokol ini akan mulai berlaku pada hari ketiga-puluh setelah tanggal penyimpanan (date of deposit) instrumen ratifikasi atau aksesi kedua-puluh kepada Sekretaris Jenderal PBB.*

2. *Bagi setiap Negara yang meratifikasi Protokol ini atau mengaksesinya setelah penyimpanan instrumen ratifikasi atau aksesi kedua-puluh kepada Sekretaris Jenderal PBB, Protokol ini akan mulai berlaku pada hari ketiga-puluh setelah tanggal penyimpanan instrumen ratifikasi atau aksesi Negara tersebut.*

---

[158] *Ibid.*, Pasal.2(1)(b) dan 15.

Pasal ini menetapkan prosedur pemberlakuan Protokol Opsional bagi Negara-Negara Pihak. Protokol Opsional akan dinyatakan berlaku yakni ketentuan-ketentuannya akan secara legal dan tegas mengikat semua Negara Pihak, tiga puluh hari setelah instrumen ratifikasi atau aksesi yang kedua-puluh telah disimpan di Sekretaris Jenderal PBB. Pemberlakuan Protokol Opsional juga akan melahirkan proses terbentuknya Sub-komite, di mana Negara-Negara yang telah menjadi Pihak sejak awal proses penyusunan hingga pengesahan instrumen tersebut melakukan pertemuan untuk memilih anggota-anggota; pertemuan itu diadakan dalam masa enam bulan sejak masa berlakunya Protokol Opsional tersebut.[159] Waktu juga akan mulai berlaku bagi Negara-Negara Pihak yang ada untuk membentuk, dalam satu tahun, satu atau beberapa mekanisme pencegahan nasional.

Untuk masing-masing Negara yang meratifikasi atau mengaksesi Protokol Opsional setelah dinyatakan berlaku, Negara-Negara itu akan terikat secara hukum oleh ketentuan-ketentuan instrumen tersebut setelah 30 hari sejak disimpannya instrumen ratifikasi atau aksesi mereka di Sekretaris Jenderal PBB.

Pasal 29

Ketentuan-ketentuan dalam Protokol ini berlaku juga untuk semua bagian dari Negara-Negara federal tanpa ada pembatasan atau pengecualian.

Ketentuan ini menegaskan bahwa Negara-Negara Pihak yang berbentuk federal menerapkan kewajiban mereka secara sama di dalam seluruh negara-negara bagian dari Negara federal tersebut. Ketentuan ini berseuaian dengan Pasal 29 Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian yang menegaskan bahwa "*jika tidak terdapat sebuah tujuan berbeda dari perjanjian tersebut atau kalau sudah secara umum diakui, maka sebuah perjanjian mengikat masing-masing pihak di seluruh*

---

[159] Pasal 7(1)(b) dari Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan.

wilayahnya".[160] Dengan demikian, struktur federal tidak dapat digunakan oleh Negara-Negara Pihak sebagai alasan untuk gagal menjalankan kewajibannya secara penuh sesuai ketentuan Protokol. Karena itu, hal ini menguatkan konsistensi dan kesamaan dalam penerapan ketentuan-ketentuan Protokol Opsional di tingkat domestik.

Pasal 30

Persyaratan (reservation) terhadap Protokol ini tidak diperbolehkan.

Pasal 30 menghindari pelbagai persyaratan atas Protokol Opsional. Ketentuan ini secara khusus menjadi penting karena, sebagaimana biasanya, persyaratan bisa saja dibuat terhadap instrumen-instrumen internasional sepanjang instrumen-instrumen tersebut tidak bersesuaian dengan sasaran dan tujuan dari perjanjian itu sendiri. Kendatipun adanya kenyataan seperti itu, sebuah perjanjian bisa secara tegas melarang persyaratan jika perjanjian tersebut dipandang memang perlu mencantumkan larangan tersebut.[161]

Selama proses negosiasi untuk Protokol Opsional dari Konvensi Menentang Penyiksaan (OPCAT), beberapa Negara mengajukan pendapat bahwa harusnya dimungkinkan bagi sebuah Negara untuk melakukan persyaratan, yang sejalan dengan beberapa Protokol Opsional lain seperti dua Protokol Opsional dari Konvensi PBB tentang Hak-Hak Anak (UN Convention on the Rights of the Child, singkat: Konvensi Hak Anak). Namun, mayoritas Negara menegaskan bahwa praktik yang berlaku dewasa ini dalam bidang

---

[160] Pasal 29, Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian, *op.cit.*, catatan 40.

[161] *Lihat* sebagai contoh: Pasal 120, Rome Statute of the International Criminal Court (Statuta Roma untuk Mahkamah Pidana Internasional), 37 *I.L.M.* 998; Pasal 17 dari Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (Protokol Opsional Konvensi tentang Penghilangan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan), GA Res. A/RES/54/4; Pasal 9 dari Supplementary Convention on the Abolition of Slavery, the Slave Trade, and Institutions and Practices Similar to Slavery (Konvensi Pelengkap tentang Penghapusan Perbudakan, Perdagangan Budak, dan Institusi dan Pratkik yang Sama dengan Perbudakan), 226 *U.N.T.S.*3.

hak asasi manusia – seperti Statuta Roma untuk Mahkamah Pidana Internasional tahun 1998 (*Rome Statue of the International Criminal Court*, singkat: Statuta Roma) dan Protokol Opsional tahun 1999 dari Konvensi [PBB] tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (*UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, CEDAW*) tahun 1979 – tidak membolehkan lagi adanya persyaratan apa pun.

Dalam hal ini, dipandang perlu untuk menghilangkan kemungkinan bagi pelbagai persyaratan terhadap Protokol Opsional bukan hanya karena hal itu tidak menciptakan norma-norma substantif yang baru melainkan justru karena ketentuan itu menciptakan mekanisme-mekanisme yang menjadi sarana bagi penerapan norma-norma yang sudah ada, seperti norma-norma yang termaktub dalam Konvensi Menentang Penyiksaan (UNCAT). Karena itu, dipertimbangkan bahwa pelbagai persyaratan akan, seperti biasanya, menyebabkan pembatasan terhadap jangkauan penerapan Protokol Opsional dan mekanisme-mekanisme pencegahannya, yang dengan begitu menggagalkan sasaran dan tujuan dari perjanjian tersebut.[162] Hal ini menjadi bertentangan dengan Pasal 19(3) Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian.[163]

Selanjutnya, terdapat sebuah pilihan, berdasarkan ketentuan Pasal 24, bagi Negara-Negara Pihak untuk menunda atau menangguhkan kewajiban mereka berkenaan dengan Bab III (Sub-komite) atau Bab IV (mekanisme pencegahan nasional) dari Protokol Opsional untuk jangka waktu maksimum lima tahun. Karena itu, dipertimbangkan bahwa izin yang memadai diberikan untuk memungkinkan Negara-Negara Pihak mempersiapkan diri untuk menjalankan kewajiban mereka secara penuh dan dengan cara yang tepat.

---

[162] Laporan dari UN Working Group to Draft an Optional Protocol to UNCAT (Kelompok Kerja PBB untuk Penyusunan Rancangan sebuah Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan): UN.Doc. E/CN.4/1993/28 §111-112, UN.Doc. E/CN.4/2000/58 §20-22.

[163] Pasal 18, Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian, *op.cit.*, catatan 40.

Pasal 31

Ketentuan-ketentuan dalam Protokol ini tidak boleh mempengaruhi kewajiban-kewajiban Negara-Negara Pihak berdasarkan suatu konvensi regional yang menetapkan sistem kunjungan ke tempat-tempat penahanan. Sub-komite untuk Pencegahan dan badan-badan yang ditetapkan berdasarkan konvensi-konvensi regional semacam itu didorong untuk berkonsultasi dan bekerja sama dengan maksud untuk menghindari duplikasi dan memajukan secara ***efektif tujuan-tujuan*** *dari Protokol ini.*

Pasal 31 mengakui bahwa badan-badan regional yang melakukan kunjungan ke tempat-tempat penahanan memang telah ada. Misalnya, CPT di Eropa melakukan kunjungan pencegahan secara sistematik dan rutin ke tempat-tempat penahanan, sementara para Komisioner IACHR memiliki mandat untuk melakukan kunjungan ke Negara-Negara Pihak di benua Amerika. Karena itu, penting untuk menghindari pelbagai duplikasi atau untuk tidak mengabaikan hak dan standard-standard yang telah mapan di tingkat regional. Karena alasan inilah maka suatu dorongan bagi Sub-komite untuk bekerja sama dengan badan-badan kunjungan lain ditetapkan di dalam Protokol Opsional. Karena itu, badan-badan regional dan Sub-komite perlu mempertimbangkan pelbagai cara untuk saling bekerja sama dalam menjalankan mandat mereka masing-masing.

CPT telah memulai proses menilai seberapa efektinya kerja sama dan konsultasi dengan Sub-komite dapat dicapai. Badan ini telah mempertimbangkan bahwa satu cara untuk mencapai hal ini adalah adanya kemungkinan bagi Negara-Negara Pihak dari kedua perjanjian itu untuk bisa memberikan persetujuan mereka atas laporan-laporan kunjungan yang telah dibuat oleh CPT tentang keadaan di negeri mereka, dan memberikan persetujuan agar tanggapan-tanggapan mereka atas laporan itu akan disampaikan secara sistematik kepada Sub-komite dengan mengindahkan prinsip kerahasiaan. Dengan cara ini, konsultasi

antara Sub-komite dan CPT dapat dilangsungkan dengan berdasarkan pada semua fakta yang relevan.[164]

Juga dapat diberikan masukan kepada mekanisme pencegahan nasional untuk mempertimbangkan bagaimana berkonsultasi dengan badan-badan regional, kendati Pasal 31 tidak secara tegas menyatakan hal ini. Hal ini akan mendatangkan keuntungan bersama bagi mekanisme nasional dan badan-badan regional yang masing-masingnya mendapatkan keuntungan dari informasi yang dikumpulkan dan rekomendasi yang dibuat sebagai hasil dari kunjungan-kunjungan mereka.

Pasal 32

Ketentuan-ketentuan dalam Protokol ini tidak boleh mempengaruhi kewajiban-kewajiban Negara-Negara Pihak pada empat Konvensi Jenewa tanggal 12 Agustus 1949 dan kedua Protokol Tambahannya tanggal 8 Juni 1977, ataupun kesempatan yang ada bagi setiap Negara Pihak untuk memberikan hak kepada Komite Palang Merah Internasional untuk mengunjungi tempat-tempat penahanan di dalam situasi-situasi yang tidak tercakup oleh hukum humaniter internasional.

Pasal ini berisi ketentuan yang penting, yang menjamin bahwa Protokol Opsional dan mekanismenya tidak bertentangan dengan pelbagai kewajiban yang mungkin dipikul oleh Negara-Negara Pihak di bawah hukum humaniter internasional berkaitan dengan Konvensi Jenewa dan pelbagai Protokol Tambahannya. Kewajiban-kewajiban itu mencakupi perlindungan terhadap orang-orang selama masa konflik bersenjata dan juga memungkinkan ICRC untuk melakukan kunjungan ke tempat-tempat penahanan. Pasal 32 bertujuan untuk menghindari tumpang tindih atau pelemahan terhadap kerja ICRC di Negara-Negara Pihak. Sekali lagi, bagaimana hal ini akan dicapai perlu

[164] Laporan Umum ke-13 dari kegiatan CPT yang mencakupi periode 1 Januari 2002 hingga 31 Juli 2003, http://www.cpt.coe.int/en/annual/rep-13.htm.

dipertimbangkan oleh ICRC dan mekanisme-mekanisme yang telah digariskan di dalam Protokol Opsional.

Pasal 33

1. *Setiap Negara Pihak dapat setiap saat menarik diri dari Protokol ini dengan pemberitahuan tertulis kepada Sekretaris Jenderal PBB, yang setelah itu harus memberitahu Negara-Negara Pihak yang lain pada Protokol ini dan Konvensi. Penarikan diri akan mulai berlaku setahun setelah tanggal diterimanya pemberitahuan tersebut oleh Sekretaris Jenderal PBB.*
2. *Penarikan diri semacam itu tidak membebaskan Negara Pihak tersebut dari kewajiban-kewajibannya berdasarkan Protokol ini berkenaan dengan setiap tindakan atau situasi yang mungkin terjadi sebelum tanggal penarikan diri itu berlaku, atau dengan tindakan-tindakan yang telah diputuskan oleh Sub-komite untuk Pencegahan atau akan diputuskan untuk diambil berkenaan dengan Negara Pihak terkait, demikian pula penarikan diri juga harus tidak mempengaruhi dengan cara apa pun, pembahasan yang berlanjut dari setiap masalah yang sudah dibahas oleh Sub-komite untuk Pencegahan sebelum tanggal penarikan diri mulai berlaku.*
3. *Setelah tanggal penarikan diri dari Negara Pihak mulai berlaku, Sub-komite untuk Pencegahan tidak boleh memulai pembahasan mengenai suatu masalah baru berkenaan dengan Negara itu.*

Pasal 33 menetapkan bahasa PBB yang umum dan prosedur yang akan diikuti ketika sebuah Negara Pihak berniat menarik diri dari sebuah perjanjian. Penting untuk dicatat bahwa kewajiban-kewajiban dari sebuah Negara Pihak tidak secara otomatis berhenti persis pada saat ia mengajukan pernyataan resmi tentang pengunduran dirinya itu. Kewajibannya atas Protokol Opsional tetap berlanjut hingga satu tahun ke depan. Selanjutnya, pengunduran diri tidak dapat digunakan untuk mencegah Sub-komite dari tindakan untuk melanjutkan pemeriksaan terhadap

persoalan yang sudah dalam proses berjalan sebelum pernyataan resmi tentang pengunduran diri diajukan.

Dengan demikian, tindakan pengunduran diri dari perjanjian mempunyai efek melepaskan Negara Pihak terkait dari tindakan atau situasi yang terjadi setelah pernyataan pengunduran diri benar-benar telah dilakukan tetapi tidak untuk pelbagai tindakan atau situasi yang terjadi sebelum itu. Ketentuan ini menyediakan sebuah pengaman untuk menjamin bahwa Negara Pihak tidak bersembunyi di belakang ketentuan ini untuk memilih-milih (*pick and choose*) kapan mereka harus terikat oleh kewajiban-kewajiban mereka.

Pasal 34

1. *Setiap Negara Pihak pada Protokol ini dapat mengusulkan suatu perubahan dan mengajukannya kepada Sekretaris Jenderal PBB. Sekretaris Jenderal PBB selanjutnya harus menyampaikan perubahan yang diusulkan tersebut kepada Negara-Negara Pihak pada Protokol ini dengan suatu permintaan agar mereka memberitahu kepadanya, apakah mereka menyetujui diadakannya suatu konferensi antara Negara-Negara Pihak dengan tujuan membahas dan memberikan suara kepada usulan itu. Apabila dalam waktu empat bulan sejak tanggal pemberitahuan tersebut sekurang-kurangnya sepertiga dari Negara-Negara Pihak menyetujui diadakannya konferensi semacam itu, Sekretaris Jenderal PBB harus menyelenggarakan konferensi itu di bawah naungan PBB. Setiap perubahan yang disahkan oleh mayoritas dua pertiga dari Negara Pihak yang hadir dan memberikan suara dalam konferensi itu harus disampaikan oleh Sekretaris Jenderal PBB kepada semua Negara Pihak untuk diterima.*

2. *Suatu perubahan yang disahkan sesuai dengan ayat (1) Pasal ini akan mulai berlaku apabila perubahan itu telah diterima oleh mayoritas dua pertiga dari Negara-Negara Pihak pada Protokol ini berkenaan dengan proses peraturan perundang-undangan mereka masing-masing.*

3. *Pada saat mulai berlaku, perubahan-perubahan itu akan mengikat Negara-Negara Pihak yang telah menerimanya, Negara-Negara*

Pihak lainnya masih terikat dengan ketentuan-ketentuan dalam Protokol ini dan setiap perubahan terdahulu yang telah mereka terima.

Pasal 34 menggambarkan bahasa PBB yang umum bagi prosedur perubahan (amendemen) terhadap ketentuan-ketentuan dari sebuah perjanjian.

Pasal 35

Para anggota Sub-komite untuk Pencegahan dan mekanisme pencegahan nasional harus diberikan hak-hak istimewa dan imunitas yang diperlukan untuk melaksanakan fungsi mereka secara independen. Para anggota Sub-komite untuk Pencegahan harus diberikan hak-hak istimewa dan imunitas sebagaimana ditetapkan dalam bagian 22 Konvensi PBB tentang Hak-Hak Istimewa dan Imunitas tanggal 13 Februari 1946, tunduk kepada ketentuan-ketentuan dari bagian 23 dari Konvensi.

Pasal 35 menjamin independensi para anggota mekanisme pencegahan dan bertujuan untuk memberikan mereka pengaman yang tepat dari pelbagai intimidasi. Para anggota Sub-komite dengan demikian dijamin memiliki hak istimewa dan imunitas yang sama seperti para personel dan utusan PBB sebagaimana dinyatakan dalam bagian 22 dari Konvensi PBB tentang Hak Istimewa dan Imunitas.[165] Bagian 22 menyatakan sebagai berikut:

Para ahli (berbeda dari para pejabat yang berada dalam jangkauan Pasal V) yang menjalankan misi untuk PBB harus diberikan hak istimewa dan imunitas sebagai hal yang perlu bagi pelaksanaan secara independen atas tugas mereka selama masa misi kunjungan mereka, termasuk selama waktu yang mereka gunakan dalam perjalanan berkenaan dengan misi mereka. Secara khusus mereka harus diberikan:

(a) Imunitas dari penangkapan atau penahanan personal dan dari penyitaan terhadap barang-barang bawaan mereka;

---

[165] 1 UN Treaty Series No.15, 13 Februari 1946.

(b) Berkenaan dengan kata-kata lisan atau tertulis atau tindakan yang mereka lakukan dalam kaitan dengan pelaksanaan misi mereka, imunitas dari proses legal dalam bentuk apa pun. Imunitas dari proses legal ini harus terus diberikan meskipun orang yang bersangkutan tidak lagi dipekerjakan dalam misi PBB;

(c) Tidak-boleh-dimusnahkannya (inviolability) semua tulisan dan dokumen;

(d) Untuk tujuan komunikasi mereka dengan PBB, hak untuk menggunakan kode dan untuk menerima tulisan atau melakukan korespondensi dengan memakai kurir atau dalam paket yang disegel;

(e) Fasilitas yang sama berkaitan dengan batasan jumlah uang dan penukaran seperti yang diberikan kepada utusan-utusan dari pemerintah asing pada saat misi resmi mereka;

(f) Imunitas dan fasilitas yang sama berkaitan dengan barang-barang bawaan mereka seperti yang diberikan kepada utusan-utusan diplomatik.

Namun demikian, ketentuan ini tunduk pada Pasal 23 Konvensi PBB tentang Hak Istimewa dan Imunitas, yang menjamin bahwa hak istimewa dan imunitas tidak untuk keuntungan personal dari individu yang mencoba memakai hal itu untuk kepentingannya. Hak-hak itu bisa juga diabaikan oleh Sekretaris Jenderal PBB jika menurut pertimbangannya imunitas akan merintangi pemenuhan keadilan dan bisa diabaikan tanpa merugikan kepentingan PBB.

Hak istimewa dan imunitas bagi para anggota mekanisme pencegahan nasional tidak dijelaskan secara detail. Namun demikian, Pasal 35 dari Protokol Opsional harus dibaca dalam dengan mempertimbangkan semua ketentuan dari Protokol Opsional secara keseluruhan, dengan maksud untuk mencakupi imunitas atau hak istimewa apa pun yang perlu untuk menjamin tidak adanya campur tangan dalam hal independensi dan mandat

dari mekanisme pencegahan nasional, yaitu imunitas dari penangkapan dan penahanan personal dan dari penyitaan terhadap barang-barang bawaan mereka sebagai akibat dari pelaksanaan tugas mereka.

Pasal 36

Pada saat mengunjungi Negara Pihak, para anggota Sub-komite untuk Pencegahan harus, tanpa mengurangi ketentuan-ketentuan dan tujuan-tujuan dari Protokol ini dan hak-hak istimewa dan imunitas yang mereka dapat:

(a) Menghormati hukum dan peraturan-peraturan dari Negara yang dikunjungi;

(b) Menahan diri dari setiap tindakan atau aktivitas yang bertentangan dengan independensi dan sifat internasional dari tugas mereka.

Ketentuan ini menjamin bahwa anggota-anggota delegasi kunjungan dari Sub-komite tidak menyalahgunakan status mereka untuk menghindar dari kepatuhan terhadap hukum dan regulasi nasional yang berlaku dari Negara Pihak yang sedang dikunjungi. Pasal ini tidak dapat digunakan oleh sebuah Negara Pihak untuk menakuti-nakuti atau dengan pelbagai cara mencegah delegasi kunjungan dari pelaksanaan mandatnya. Karena itu, ketentuan ini tidak melanggar ketentuan-ketentuan dan tujuan dari Protokol Opsional secara keseluruhan.

Pasal 37

1. Protokol ini, yang naskahnya dibuat dalam bahasa Arab, China, Inggris, Perancis, Rusia dan Spanyol, mempunyai keaslian yang sama, harus disimpan pada Sekretaris Jenderal PBB.

2. Sekretaris Jenderal PBB harus menyampaikan salinan Protokol yang telah disahkan ini kepada semua Negara.

Pasal ini berisi bahasa standard yang ditemukan dalam semua perjanjian PBB yang menjamin bahwa Protokol Opsional diterjemahkan ke dalam semua bahasa resmi PBB dan menekankan bahwa terjemahan-terjemahan tersebut tidak akan mengganti dengan cara apa pun ketentuan-ketentuan dan kewajiban-kewajiban yang telah ditegaskan di dalam Protokol Opsional tersebut.

BAB IV

Penetapan dan Penunjukan Mekanisme-Mekanisme Pencegahan Nasional Berdasarkan Protokol Opsional untuk Konvensi PBB Menentang Penyiksaan

Oleh: Matt Pollard

Daftar Isi

1. Pendahuluan 157

2. Proses untuk Menentukan Suatu Mekanisme Pencegahan Nasional 163

2.1. Pengantar 163
2.2. Transparansi dan Inklusivitas 164
2.3. Informasi 166
2.4. Rekomendasi-Rekomendasi APT 167

3. Tujuan dan Mandat 168

3.1. Sistem Kunjungan Rutin 168
3.1.1. Kunjungan-Kunjungan Pencegahan 168
3.1.2. Kunjungan-Kunjungan Rutin 171
3.1.3. Sistem Kunjungan 172
3.1.4. Rekomendasi-Rekomendasi APT 173
3.2. Kunjungan-Kunjungan ke Mana? 174
3.2.1. Pengantar 174
3.2.2. Jurisdiksi dan Pengawasan 176
3.2.3. Tempat-Tempat Penahanan yang Tidak Resmi 179
3.2.4. Rekomendasi-Rekomendasi APT 184
3.3. Mandat 186
3.3.1. Dialog Konstruktif Berdasar pada Kunjungan 186
3.3.2. Perkembangan ke Arah Standard Internasional 189
3.3.3. Mandat Tambahan 189
3.3.4. Rekomendasi-Rekomendasi APT 193
3.4. Frekuensi Kunjungan 195
3.4.1. Pengantar 195
3.4.2. Jenis-Jenis Kunjungan 196

3.4.3. Frekuensi untuk Tempat Penahanan yang Berbeda 200
3.4.4. Rekomendasi-Rekomendasi APT 205

4. Independensi 207
4.1. Pengantar 207
4.2. Dasar Independensi 208
4.3 Independensi Para Anggota dan Staf 209
4.4. Prosedur Penunjukan 212
4.5. Keistimewaan dan Imunitas 214
4.6. Independensi Keuangan 218
4.7. Rekomendasi-Rekomendasi APT 221

5. Keanggotaan 224
5.1. Keahlian 224
5.2. Perwakilan dengan Keseimbangan Jender, Etnis dan Minoritas 226
5.3. Rekomendasi-Rekomendasi APT 228

6. Jaminan dan Kewenangan Berkenaan dengan Kunjungan 229
6.1. Akses ke Semua Tempat Penahanan 229
6.1.1. Akses ke Semua Bagian dari Pelbagai Tempat Penahanan 230
6.1.2. Pilihan Tempat-Tempat yang Dikunjungi 231
6.1.3. Kunjungan-Kunjungan Mendadak (Tanpa Pemberitahuan) 236
6.2. Akses terhadap Informasi 238
6.3. Akses terhadap Orang .....
6.4. Perlindungan bagi Para Tahanan, Pegawai Penjara dan yang lainnya 241 243
6.5. Rekomendasi-Rekomendasi APT .....

7 Rekomendasi dan Implementasi dari Mekanisme Pencegahan Nasional 245
7.1. Rekomendasi-Rekomendasi dari Mekanisme Pencegahan Nasional 245

7.2. Laporan-Laporan 250
7.3. Rekomendasi-Rekomendasi APT 251

8. Mekanisme-Mekanisme Pencegahan Nasional dan Masyarakat Sipil Nasional 253

9. Mekanisme-Mekanisme Pencegahan Nasional di Tingkat Internasional 257

10. Pilihan tentang Bentuk Organisasi 260
10.1. Pengantar 260
10.2. Badan Baru atau Badan yang Sudah Berlaku? 261
10.2.1. Tinjauan Sekilas 261
10.2.2. Komisi-Komisi Hak Asasi Manusia Nasiona 267
10.2.3. Ombudsman dan Kantor Pembela Publik 271 269
10.2.4. Organisasi-Organisasi Non-Pemerintah (Ornop, NGO atau LSM) 272
10.2.5. Inspektorat-Inspektorat Penjara Eksternal yang Independen (*Independent External Prisons Inspectorates*) 273
10.2.6. Kantor-Kantor Judisial 274
10.2.7. Sistem Kunjungan Independen Berbasis-Komunitas 277
10.2.8. Rekomendasi-Rekomendasi APT 279
10.3. Mekanisme-Mekanisme yang Beragam 280
10.3.1. Dasar Pertimbangan Geografis atau Tematik 280
10.3.2. Konsistensi dan Koordinasi 284
10.3.3. Rekomendasi-Rekomendasi APT 289

11. Kesimpulan 291

1. Pendahuluan

Pembukaan

Negara-Negara Pihak pada Protokol ini, (…)

Berkeyakinan bahwa langkah-langkah lebih lanjut sangat diperlukan untuk mencapai tujuan-tujuan dari Konvensi Menentang Penyiksaan (…) dan untuk memperkuat perlindungan terhadap orang-orang yang dirampas kebebasannya dari penyiksaan dan perlakuan atau penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia,

Mengingat bahwa Pasal 2 dan 16 dari Konvensi mengharuskan setiap Negara Pihak untuk mengambil langkah-langkah yang efektif untuk mencegah tindakan-tindakan penyiksaan dan perlakuan atau penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia di dalam jurisdiksinya,

Mengakui bahwa Negara-Negara memiliki tanggung jawab utama untuk mengimplementasikan pasal-pasal tersebut, bahwa memperkuat perlindungan terhadap orang-orang yang dirampas kebebasannya dan penghormatan sepenuhnya terhadap hak asasi manusia yang mereka miliki adalah tanggung jawab bersama semua Negara dan bahwa badan-badan internasional yang mengimplementasikan akan melengkapi dan memperkuat langkah-langkah nasional, (…)

Berkeyakinan bahwa perlindungan terhadap orang-orang yang dirampas kebebasannya dari penyiksaan dan perlakuan atau penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia dapat diperkuat oleh cara-cara non-judisial yang bersifat mencegah, berdasar pada kunjungan rutin ke tempat-tempat penahanan,

Telah menyepakati sebagai berikut: (…)

Protokol Opsional untuk Konvensi [PBB] Menentang Penyiksaan (OPCAT)[167] menetapkan suatu sistem kunjungan rutin ke tempat-tempat penahanan oleh badan-badan internasional yang terdiri dari para pakar untuk mencegah penyiksaan dan bentuk-bentuk lain dari perlakuan sewenang-wenang. Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan memperkenalkan pendekatan inovatif dua-pilar yang menggabungkan sebuah badan *internasional* baru (Sub-komite PBB untuk Pencegahan terhadap Penyiksaan, sering ditulis singkat Sub-komite untuk Pencegahan, kadang ditulis sebagai Sub-komite Internasional), dengan kewajiban bagi setiap Negara Pihak untuk menetapkan atau menunjuk mekanisme pencegahan *nasional*-nya sendiri sebagai pelengkap.

Hukum kebiasaan internasional *telah* terlebih dahulu mewajibkan setiap Negara untuk mencegah penyiksaan.[168] Konvensi Menentang Penyiksaan juga secara jelas memasukkan kewajiban umum bagi setiap Negara Pihak untuk mengambil langkah-langkah yang efektif untuk mencegah penyiksaan dan perlakuan atau penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia.[169] Konvensi Menentang Penyiksaan lebih lanjut menetapkan langkah-langkah, seperti kriminalisasi dan penuntutan terhadap penyiksaan serta pelarangan penggunaan informasi yang diperoleh melalui penyiksaan, yang harus diterapkan oleh Negara-Negara Pihak untuk mencegah dan menghukum penyiksaan dengan lebih baik.

---

[167] Protokol Opsional untuk Konvensi PBB Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi atau Merendahkan Martabat Manusia disahkan oleh Majelis Umum PBB tanggal 18 Desember 2002, UNDoc. A/RES/57/199, mulai berlaku tanggal 22 Juni 2006.

[168] Mahkamah Pidana Internasional untuk Negara Bekas Yugoslavia, Penuntut Umum v. Furundzija (10 Desember 1998), Kasus No. IT-95-17/I-T, paragraf 148.

[169] Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi atau Merendahkan Martabat Manusia, disahkan oleh Resolusi 39/46 Majelis Umum PBB tanggal 10 Desember 1984, mulai berlaku tanggal 26 Juni 1987. Lihat khususnya Pasal 2(1) dan 16. Lihat juga alinea ketiga Pembukaan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan.

Komite Menentang Penyiksaan menciptakan, berdasarkan Konvensi, penilaian berkala terhadap perkembangan dari setiap Negara Pihak. Penilaian ini disandarkan terutama pada laporan-laporan tertulis yang diserahkan ke kantor Komite di Jenewa oleh pejabat pemerintah dan NGO nasional. Penyerahan laporan-laporan tersebut diikuti dengan diskusi tatap muka antara Komite dan pejabat Negara, dan diskusi terpisah dengan NGO nasional. Diskusi-diskusi ini berlangsung di Jenewa. Beberapa Negara Pihak juga telah memberikan hak kepada Komite untuk mempertimbangkan pengaduan-pengaduan individual, di mana Komite menanggapi pengaduan-pengaduan tersebut melalui keputusan tertulis. Keputusan tertulis dikeluarkan di Jenewa.

Kunjungan oleh Komite ke wilayah suatu Negara Pihak, hanya mungkin dilakukan dengan persetujuan tertentu dari Negara Pihak yang bersangkutan, namun hal ini sangat jarang dilakukan. Dalam 20 tahun terakhir sejak Konvensi diberlakukan, Komite secara resmi telah melakukan penyelidikan-penyelidikan berdasarkan Pasal 20 Konvensi, yang dapat tercakup dalam kunjungan-kunjungan Negara, di mana hanya menyangkut 5 dari 141 Negara Pihak.[170]

Meskipun langkah-langkah pencegahan secara detail ditentukan oleh Konvensi Menentang Penyiksaan dan dalam kerja Komite Menentang Penyiksaan, namun tindak penyiksaan dan perlakuan sewenang-wenang lainnya tetap berlangsung. Oleh karena itu, Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan dikembangkan sebagai alat praktis untuk membantu Negara-Negara dalam melaksanakan kewajiban-kewajiban mereka berdasarkan hukum kebiasaan internasional dan Konvensi. Untuk itu, Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan memperkenalkan suatu sistem kunjungan rutin ke tempat-tempat penahanan oleh para pakar internasional dan nasional yang independen. Selain itu, Protokol Opsional untuk Konvensi

[170] Penyelidikan-penyelidikan lain mungkin telah dilakukan, walaupun demikian, penyelidikan-penyelidikan tersebut tetap bersifat rahasia.

Menentang Penyiksaan juga dimaksudkan sebagai landasan untuk dialog praktis dan konstruktif antara para pakar yang melakukan kunjungan dengan para pejabat di tingkat institusional dan nasional.

Pelapor Khusus PBB (*UN Special Rapporteur*) telah menjelaskan landasan pemikiran (*rationale*) untuk Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan sebagai berikut:

> Landasan pemikiran untuk [Protokol] berdasar pada pengalaman bahwa penyiksaan dan perlakuan sewenang-wenang biasanya terjadi di tempat-tempat penahanan yang terisolasi, di mana mereka yang melakukan praktik penyiksaan merasa yakin bahwa mereka berada di luar jangkauan pengawasan dan pertanggungjawaban yang efektif. Penyiksaan secara absolut dilarang oleh semua sistem hukum dan kode etik moral di seluruh dunia. Penyiksaan hanya dapat berfungsi sebagai bagian dari suatu sistem apabila rekan atau atasan dari penyiksa memerintahkan, memaklumi atau setidaknya mengampuni praktik-praktik semacam itu, dan apabila ruang penyiksaan secara efektif tertutup dari dunia luar. Para korban penyiksaan dapat dibunuh atau diintimidasi sampai taraf tertentu sehingga mereka tidak berani untuk membicarakan mengenai pengalaman mereka. Jika para korban hendak mengadukan penyiksaan yang mereka alami, mereka akan menghadapi kesulitan-kesulitan yang sangat besar dalam membuktikan apa yang terjadi pada mereka di dalam ruang isolasi dan, sebagai penjahat, pelanggar hukum, atau teroris, kredibilitas mereka sering kali diragukan oleh para pejabat yang berwenang. Oleh karena itu, satu-satunya jalan untuk mematahkan lingkaran setan ini adalah dengan menyingkap tempat-tempat penahanan kepada publik dan membuat seluruh

> sistem di mana polisi, petugas keamanan dan pejabat intelijen bertindak lebih transparan dan bertanggung jawab kepada pengawasan eksternal.[171]

Pilar pertama dari pendekatan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan adalah program kunjungan yang dilaksanakan oleh Sub-komite PBB untuk Pencegahan (selanjutnya disebut "Sub-komite Internasional atau "Sub-komite").[172]Dalam hal ini Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan mengikuti preseden dari Komite Eropa untuk Pencegahan terhadap Penyiksaan (*European Committee for the Prevention of Torture, EPT*) dan Komite Palang Merah Internasional (*International Committee of the Red Cross, ICRC*), yang telah melaksanakan fungsi yang serupa selama bertahun-tahun.[173]

Sub-komite tidak diwajibkan untuk mendapatkan persetujuan Negara Pihak untuk setiap kunjungan ke wilayah Negara Pihak yang bersangkutan – Negara yang meratifikasi Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan telah memberikan persetujuan penuh (*blanket consent*). Di dalam wilayah Negara Pihak, Sub-komite Internasional memiliki hak, antara lain, untuk mengakses setiap tempat penahanan, untuk bergerak secara bebas, dan untuk secara privat mewawancarai para tahanan.

Sedangkan pilar kedua dari pendekatan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan adalah mekanisme pencegahan nasional, di mana setiap Negara Pihak akan melaksanakan tugas yang serupa dengan jaminan yang seimbang di tingkat lokal. Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang

---

[171] Laporan Pelapor Khusus PBB tentang Penyiksaan, UN Doc. A/61/259 (14 Agustus 2006), paragraf 67.

[172] Lihat Pasal 2 dan Bab II dan III Protokol Opsional.

[173] Untuk informasi lebih detail mengenai Komite Eropa untuk Pencegahan terhadap Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman yang Tidak Manusiawi atau Merendahkan Martabat Manusia *(European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)*, lihat: http://www.cpt.coe.int. Untuk informasi lebih detail mengenai Komite Palang Merah Internasional *(International Committee of the Red Cross, ICRC)*, lihat: http://www.icrc.org.

Penyiksaan menetapkan persyaratan-persyaratan dasar, namun memungkinkan fleksibilitas untuk setiap negara di dalam menyusun mekanisme pencegahan nasional sesuai dengan keadaannya masing-masing. Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan menggabungkan penelitian berkala oleh para pakar dari seluruh dunia dengan kunjungan ke sejumlah besar tempat oleh mekanisme pencegahan nasional. Mekanisme-mekanisme pencegahan nasional juga secara jelas dimandatkan untuk mengajukan dan membuat observasi mengenai rancangan atau peraturan perundang-undangan yang ada.

Bagian selanjutnya dari Pedoman ini menyediakan nasihat hukum dan praktis tentang pelbagai masalah yang sering muncul di tingkat nasional selama proses penetapan atau penunjukan sebuah mekanisme pencegahan nasional. Pedoman ini membahas beberapa masalah berikut:

- transparansi dan inklusivitas dalam proses itu sendiri;
- tujuan dan mandat;
- independensi;
- kriteria untuk keanggotaan;
- jaminan dan kewenangan menyangkut kunjungan;
- rekomendasi mekanisme pencegahan nasional dan implementasinya;
- mekanisme pencegahan nasional dan masyarakat sipil nasional;
- mekanisme pencegahan nasional di tingkat internasional;
- pilihan bentuk organisasi.

2. Proses untuk Menentukan Suatu Mekanisme Pencegahan Nasional

> ***Pasal 3***
>
> Setiap Negara Pihak harus menyediakan, menunjuk atau mempertahankan, di tingkat domestik, satu atau beberapa badan kunjungan untuk pencegahan terhadap penyiksaan dan perlakuan atau penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia (selanjutnya disebut mekanisme pencegahan nasional).
>
> ***Pasal 17***
>
> Setiap Negara Pihak harus menjaga, menunjuk atau menetapkan, paling lambat satu tahun setelah tanggal diberlakukannya Protokol ini atau ratifikasi atau aksesi terhadapnya, satu atau beberapa mekanisme pencegahan nasional independen untuk pencegahan terhadap penyiksaan di tingkat domestik.[174] Mekanisme yang ditetapkan oleh kesatuan yang terdesentralisasi dapat dipilih sebagai mekanisme-mekanisme pencegahan nasional untuk tujuan dari Protokol ini jika mekanisme-mekanisme itu sesuai dengan ketentuan dalam Protokol.

2.1. Pengantar

Walaupun proses penetapan mekanisme pencegahan nasional di setiap negara berbeda-beda, namun beberapa unsur harus selalu tercakup. *Pertama*, proses penetapan harus transparan dan meliputi masyarakat sipil (khususnya NGO) dan aktor nasional lainnya yang

---

[174] Under Article 24, States may make a declaration upon ratification to postpone their obligations in respect of either the national preventive mechanism or the International Subcommittee for three years, with a possibility for the Committee against Torture to permit a further extension of two years. A State cannot postpone its obligations in respect of *both* the national and international preventive mechanisms.

relevan. *Kedua*, informasi yang relevan harus tersedia untuk semua peserta proses, termasuk "inventaris" tentang badan-badan nasional yang ada dan informasi dasar mengenai tempat-tempat penahanan di negara tersebut. Sub-sub bagian berikut akan menjelaskan mengenai unsur-unsur umum secara lebih detail.

2.2. Transparansi dan Inklusivitas

Agar kerja mekanisme pencegahan nasional efektif, pejabat pemerintah dan masyarakat sipil harus melihat mekanisme pencegahan nasional sebagai badan yang terpercaya dan independen. Hal ini dapat terjadi apabila proses penetapan mekanisme pencegahan nasional inklusif dan transparan.

Aktor-aktor yang relevan harus seluas mungkin tercakup di dalam diskusi. Sebagai titik awal, termasuk:

- Perwakilan kepemimpinan politik dari pemerintah eksekutif dan para anggota yang relevan dari pemerintahan yang permanen dengan keahlian teknis (di semua tingkat: lokal, propinsi dan/atau nasional);
- NGO nasional dan kelompok masyarakat sipil lainnya;
- Lembaga hak asasi manusia nasional (misalnya, komisi hak asasi manusia atau kantor-kantor Ombudsman);
- Organisasi-organisasi yang telah melakukan kunjungan ke tempat-tempat penahanan (termasuk inspektorat, hakim-hakim [*sentencing judges*], sistem kunjungan orang-orang "awam" yang berbasis masyarakat);
- Para anggota legislatif yang mewakili pemerintah dan pihak oposisi;
- Dalam beberapa kasus, organisasi-organisasi non-pemerintah dan antar-pemerintah internasional dan regional.

Pilihan organisasi atau individu untuk mewakili masyarakat sipil harus dibuat oleh atau dengan konsultasi dengan masyarakat sipil itu sendiri, bukan keputusan sepihak dari pemerintah eksekutif.

Meskipun keterlibatan NGO hak asasi manusia terkemuka penting di dalam diskusi, namun kelompok masyarakat sipil lainnya juga harus dilibatkan, seperti pusat rehabilitasi untuk para korban penyiksaan yang selamat, asosiasi keluarga para tahanan, dan kelompok-kelompok amal atau berbasis keyakinan yang bekerja di tempat-tempat penahanan. Penting untuk diingat bahwa Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan tidak hanya mencakupi penjara dan kantor polisi, tetapi juga tempat-tempat lain, seperti lembaga perawatan penyakit jiwa dan pusat penahanan imigrasi.[175] Organisasi-organisasi yang bekerja khususnya dengan populasi yang rentan juga harus tercakup di dalam proses: misalnya, mereka yang bekerja dengan para migran, pencari suaka (*asylum seekers*), pengungsi, orang yang belum dewasa (*minor*), perempuan, etnis dan budaya minoritas, dan orang-orang dengan ketidakmampuan tertentu.

Masalah atau tantangan umum dalam merencanakan atau memilih mekanisme pencegahan nasional dapat muncul di beberapa Negara secara lintas wilayah. Dalam beberapa kasus, pertemuan regional untuk membagi ide dan strategi dapat membantu setiap negara untuk bergerak maju dengan penentuan mekanisme pencegahan nasional-nya sendiri. NGO dan badan-badan antar-pemerintah internasional dan regional juga dapat berpartisipasi sebagai peserta di dalam proses.

Untuk meningkatkan kredibilitas mekanisme pencegahan nasional, proses untuk memutuskan bentuk dan ciri dari mekanisme pencegahan nasional harus transparan. Pemerintah harus secara pro-aktif mempublikasikan proses, kesempatan untuk berpartisipasi, dan kriteria, metode serta alasan untuk keputusan akhir.

---

[175] Lingkup tempat-tempat yang terbuka untuk dikunjungi akan dibahas di dalam Bagian 3, sub-bagian 3.2.

2.3. Informasi

Proses penentuan mekanisme pencegahan nasional harus dimulai dengan "inventaris" yang sesungguhnya tentang badan-badan di negara tersebut yang telah melakukan kunjungan ke tempat-tempat penahanan. Inventaris ini harus meringkas, setidaknya aspek-aspek berikut untuk setiap badan:[176]

- Lingkup jurisdiksi (lembaga mana yang memiliki hak untuk melakukan kunjungan?);
- Struktur (jumlah anggota dan staf, independensi fungsional, lokasi kantor);
- Kewenangan dan imunitas (hak untuk melakukan kunjungan tanpa pemberitahuan terlebih dahulu, wawancara privat, hak atas informasi, dll);
- Anggaran dan metode kerja (jumlah kunjungan, durasi dan frekuensi, jenis pelaporan, tingkat penerimaan dan implementasi dari rekomendasi-rekomendasi, bagaimana mekanisme pencegahan nasional memperkuat implementasi, dll).

Semua peserta juga harus diberikan perkiraan tentang jumlah, ukuran dan lokasi dari tempat-tempat penahanan di negara tersebut, naskah Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan dan penjelasan mengenai persyaratan-persyaratannya (misalnya salinan Pedoman ini).

Informasi faktual mengenai mekanisme yang ada dan tempat-tempat penahanan di negara tersebut akan membantu para peserta untuk mengidentifikasi celah di dalam ulasan tentang tempat-tempat penahanan sebagaimana didefinisikan dalam Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan,[177] dan

---

[176] Cara-cara yang lebih detail untuk membantu menilai karakter kunci dari badan-badan yang ada dapat ditemukan di: www.apt.ch/npm.

[177] Lingkup tempat-tempat yang terbuka untuk dikunjungi akan dibahas di dalam Bagian 3, sub-bagian 3.2.

untuk memperkirakan sumber daya manusia dan sumber keuangan yang dibutuhkan oleh mekanisme pencegahan nasional. Informasi ini pada gilirannya akan membantu para peserta untuk memutuskan apakah merancang lembaga baru atau menunjuk lembaga yang ada.

2.4. Rekomendasi-Rekomendasi APT

- Aktor-aktor yang relevan harus seluas mungkin tercakup di dalam diskusi, termasuk pejabat pemerintah, masyarakat sipil, lembaga hak asasi manusia nasional, badan-badan kunjungan yang ada, anggota parlemen, dan dalam beberapa kasus, organisasi-organisasi non-pemerintah dan antar-pemerintah regional dan internasional.
- Pemerintah harus secara pro-aktif mempublikasikan proses, kesempatan untuk berpartisipasi, dan kriteria, metode serta alasan untuk keputusan akhir.
- "Inventaris" harus tersedia untuk semua peserta proses (misalnya survei dan penilaian) mengenai badan-badan nasional yang ada dan relevan, yang memberikan perkiraan tentang jumlah, ukuran dan lokasi dari tempat-tempat penahanan di negara tersebut, dan isi Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan serta penjelasannya.

3. Tujuan dan Mandat

3.1. Sistem Kunjungan Rutin

> ***Pasal 1***
>
> Protokol ini bertujuan untuk menetapkan suatu sistem kunjungan rutin yang dilakukan oleh badan-badan independen internasional dan nasional ke tempat-tempat di mana orang-orang dirampas kebebasannya untuk mencegah penyiksaan dan perlakuan atau penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia.

Pasal 1 menetapkan tujuan dan unsur kunci dari Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan. Persyaratan tentang independensi, komposisi dan kewenangan dari badan-badan kunjungan dirinci dalam pasal-pasal berikutnya dan akan dibahas dalam Bagian 4, 5 dan 6 dari Bab IV Pedoman ini. Namun, beberapa konsep muncul dalam Pasal 1, yang tidak secara langsung dijelaskan di dalam bagian lain dari naskah Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan:

- Kunjungan-kunjungan **pencegahan**;
- Dilakukan atas dasar yang **teratur**;
- Membentuk bagian dari **keseluruhan sistem** kunjungan.

Kita mulai dengan menganalisis ketiga konsep ini secara lebih dekat dalam sub-sub bagian berikut. Sub-bagian selanjutnya dari Bagian ini akan menganalisis lingkup tempat-tempat yang akan dikunjungi, mandat yang diberikan kepada badan kunjungan nasional dan frekuensi dari kunjungan.

3.1.1. Kunjungan-Kunjungan Pencegahan

Kunjungan-kunjungan yang dilakukan berdasarkan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan bersifat

pencegahan. Hal ini berarti kunjungan-kunjungan ini dimaksudkan untuk mencegah tindakan penyiksaan atau perlakuan sewenang-wenang sebelum tindakan itu terjadi, melalui dua cara yang saling menguatkan:

- Dialog yang konstruktif dengan pejabat yang berwenang, berdasar pada rekomendasi-rekomendasi terinci yang diperoleh dari analisis pakar yang independen mengenai sistem penahanan yang menggunakan informasi langsung; dan
- Pencegahan, berdasar pada peningkatan kemungkinan pendeteksian di masa depan melalui pengamatan (*observation*) langsung, di mana pelaku tidak dapat dengan mudah menghindari penghukuman dengan mengintimidasi para tahanan untuk tidak mengajukan pengaduan formal.

Pelapor Khusus PBB tentang Penyiksaan telah menjelaskan sebagai berikut:

> Fakta bahwa para pakar nasional atau internasional memiliki kewenangan untuk memeriksa setiap tempat penahanan setiap waktu tanpa pemberitahuan terlebih dahulu, memiliki akses atas dokumen penjara dan dokumen lainnya, berhak untuk berbicara dengan setiap tahanan secara pribadi dan untuk melakukan investigasi kesehatan terhadap para korban penyiksaan, memiliki efek jera yang sangat kuat. Pada saat yang sama, kunjungan semacam itu menciptakan kesempatan bagi para pakar independen untuk memeriksa, secara langsung, perlakuan terhadap para narapidana dan tahanan serta kondisi umum dari penahanan…. Banyak masalah muncul dari sistem yang tidak mencukupi, yang dapat dengan mudah ditingkatkan melalui kunjungan rutin. Pada saat melaksanakan kunjungan rutin ke tempat-tempat penahanan, para pakar yang berkunjung biasanya

> melakukan dialog yang konstruktif dengan pejabat berwenang yang terkait untuk membantu mereka menyelesaikan masalah-masalah yang ada.[178]

Sifat pencegahan dari kunjungan-kunjungan ini membedakan mereka, dalam hal tujuan dan metodologi, dari jenis-jenis kunjungan lain yang dilaksanakan oleh badan-badan independen ke tempat-tempat penahanan. Sebagai contoh, kunjungan "re-aktif" terpicu hanya setelah pengaduan khusus tentang pelanggaran diterima oleh badan yang menerima pengaduan di kantornya di luar tempat penahanan. Kunjungan re-aktif secara umum dimaksudkan terutama untuk menyelesaikan masalah khusus dari orang yang mengadu, atau menyelidiki dan mendokumentasikan kasus untuk menghukum pelaku.[179] Contoh lain, antara lain kunjungan "kemanusiaan", memberikan barang-barang kebutuhan atau layanan secara langsung kepada para tahanan untuk meningkatkan kondisi mereka di dalam tahanan atau untuk merehabilitasi para korban yang selamat dari penyiksaan.

Kunjungan pencegahan, di sisi lain, sangat pro-aktif, dan merupakan bagian dari proses ke depan dan berkelanjutan yang menganalisis sistem penahanan dalam setiap aspeknya. Tim multi-disipliner yang terdiri dari para pakar independen melaksanakan kunjungan pencegahan, mengumpulkan pengamatan dan berbicara secara rahasia dengan para tahanan dan staf. Mereka meneliti fasilitas fisik, aturan tata kerja, dan usaha perlindungan yang tersedia untuk mengidentifikasi unsur-unsur yang menyebabkan, atau mungkin di masa depan menyebabkan, kondisi atau terjadinya perlakuan sewenang-wenang atau penyiksaan. Informasi ini dinilai berdasarkan standard nasional, regional dan internasional serta praktik-praktik terbaik, yang kemudian mendorong rekomendasi-rekomendasi

---

[178] Pelapor Khusus PBB tentang Penyiksaan, Laporan tahun 2006 kepada Majelis Umum PBB, UN Doc. A/61/259 (14 Agustus 2006), paragraf 72.

[179] Kunjungan re-aktif juga dapat, sebagai akibat sampingan, memberikan kontribusi pada pencegahan melalui peningkatan transparansi dan akuntabilitas di dalam tempat tempat penahanan, namun hal ini berbeda dari program kunjungan yang dilakukan yang tujuan utamanya pencegahan.

khusus dan praktis yang ditujukan kepada para pejabat yang berwenang untuk menerapkan rekomendasi-rekomendasi tersebut (di tingkat lembaga, regional dan/atau nasional). Rekomendasi-rekomendasi ini merupakan dasar untuk dialog konstruktif dengan para pejabat yang berwenang. Diskusi dan kunjungan tindak lanjut memperkenankan pembuktian dari implementasi, dan perbaikan atau pengembangan lebih lanjut terhadap rekomendasi-rekomendasi. Kunjungan pencegahan dan proses dialog dimaksudkan untuk mencapai peningkatan bagi semua anggota populasi tahanan, bagi tempat penahanan secara keseluruhan, dan bagi keseluruhan sistem tempat penahanan di Negara bersangkutan.

3.1.2. Kunjungan-Kunjungan Rutin

Konsep kunjungan "rutin" menyiratkan bahwa mekanisme tersebut akan mengulangi kunjungannya ke tempat penahanan yang ditentukan dari waktu ke waktu. Pengulangan merupakan unsur yang penting dari setiap sistem monitoring tempat-tempat penahanan yang efektif untuk pencegahan terhadap penyiksaan dan perlakuan sewenang-wenang lainnya. Kunjungan yang berulang-ulang ke tempat penahanan yang telah ditentukan:

- memungkinkan tim kunjungan untuk menciptakan dan memelihara dialog konstruktif yang berkelanjutan dengan para tahanan dan pejabat yang berwenang;
- membantu memetakan perkembangan atau kemunduran kondisi penahanan dan perlakuan terhadap para tahanan dari waktu ke waktu;
- membantu melindungi para tahanan dari kesewenangan, melalui efek jera yang umum, yakni kemungkinan penelitian yang dilakukan oleh pihak luar secara terus-menerus;
- membantu melindungi para tahanan dan staf dari tindakan pembalasan terhadap para individu yang telah bekerja sama dengan badan kunjungan dari kunjungan-kunjungan sebelumnya.

Ide bahwa kunjungan tersebut bukanlah kunjungan sekali saja, mengantar kita pada pertanyaan tentang seberapa sering kunjungan harus dilakukan agar efektif dan memenuhi persyaratan yang telah digariskan dalam Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan. Pertanyaan tentang frekuensi minimum dijelaskan dalam sub-bagian 3.4.

3.1.3. Sistem Kunjungan

Pasal 1 Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan juga menegaskan secara jelas bahwa kunjungan yang dilakukan oleh mekanisme internasional dan nasional dimaksudkan untuk menetapkan "suatu sistem". Hal ini berarti bahwa pelbagai mekanisme harus berfungsi secara harmonis dan terorganisir atau terkoordinasi.

Sistem ini memiliki implikasi di tingkat global, dalam kaitan dengan hak atas komunikasi langsung antara Sub-komite Internasional dan mekanisme-mekanisme pencegahan nasional. Sistem ini juga secara potensial memiliki implikasi di tingkat nasional, yakni di dalam suatu Negara yang memutuskan untuk menunjuk pelbagai mekanisme pencegahan nasional. Untuk menetapkan suatu sistem untuk pelbagai mekanisme pencegahan nasional di dalam suatu Negara, harus terdapat beberapa cara komunikasi dan koordinasi antara mekanisme-mekanisme tersebut untuk memastikan bahwa semua tempat penahanan dapat dikunjungi, dan untuk menghasilkan analisis dan rekomendasi Negara yang luas. Kita akan kembali pada unsur-unsur ini secara lebih detail dalam sub-bagian berikut dalam Pedoman ini.[180]

---

[180] Hubungan antara setiap mekanisme pencegahan nasional dan Sub-komite Internasional dijelaskan dalam Bagian 9. Strategi untuk mencapai konsistensi dan koordinasi dari pelbagai mekanisme di dalam suatu Negara diuraikan dalam sub bagian 10.3.2 dari Bagian 10.

3.1.4. Rekomendasi-Rekomendasi APT

- Implementasi peraturan perundang-undangan harus mencakup ketentuan yang menegaskan tujuan dari peraturan perundang-undangan dan memasukkan ketentuan Pasal 1 Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan.
- Kunjungan pencegahan harus diakui berbeda dalam hal tujuan dan metodologi dari jenis-jenis kunjungan ke tempat-tempat penahanan lainnya.
- Sistem kunjungan yang akan dilakukan oleh mekanisme pencegahan nasional harus kembali dilakukan, dari waktu ke waktu, ke tempat-tempat penahanan yang sebelumnya dikunjungi.
- Mekanisme pencegahan nasional di dalam suatu Negara dan Sub-komite Internasional, dan di mana terdapat pelbagai mekanisme-mekanisme pencegahan nasional di dalam suatu Negara, mekanisme pencegahan nasional itu sendiri, harus dirancang untuk berfungsi secara harmonis dan terorganisir atau terkoordinasi untuk menetapkan "sistem" yang sesungguhnya.

3.2. Kunjungan-Kunjungan ke Mana?

Pasal 4

1. Setiap Negara Pihak harus mengizinkan kunjungan-kunjungan, terkait dengan Protokol ini, oleh mekanisme sebagaimana disebut dalam Pasal 2 dan 3 untuk setiap tempat yang berada di dalam jurisdiksi dan pengawasannya di mana orang-orang dirampas atau mungkin dirampas kebebasannya, baik berdasarkan perintah yang diberikan oleh pejabat publik atau atas hasutannya atau dengan persetujuannya atau atas sepengetahuannya (selanjutnya disebut tempat-tempat penahanan). Kunjungan-kunjungan ini harus dilakukan dengan maksud untuk memperkuat, jika diperlukan, perlindungan terhadap orang-orang ini dari penyiksaan dan perlakuan atau penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia.
2. Untuk tujuan dari Protokol ini, perampasan kebebasan berarti setiap bentuk penahanan atau pemenjaraan atau penempatan seseorang di dalam penjagaan publik atau privat di mana orang itu tidak diperbolehkan untuk pergi atas perintah pejabat judisial, administratif atau pejabat lainnya.

3.2.1. Pengantar

Definisi "tempat-tempat penahanan" dalam Pasal 4(1) diartikan sangat luas dalam rangka memberikan perlindungan seluas mungkin bagi orang-orang yang dirampas kebebasannya. Unsur-unsur kunci dari definisi tersebut adalah bahwa para individu tidak dapat meninggalkan tempat di mana mereka berada atas kehendak mereka sendiri, dan bahwa penahanan memiliki hubungan dengan pejabat publik.

Definisi "tempat-tempat penahanan" dalam Pasal 4 secara keseluruhan sangat penting. Oleh karena itu, implementasi peraturan perundang-undangan yang menggambarkan mandat dan kewenangan mekanisme pencegahan nasional harus meliputi definisi tempat-tempat penahanan di mana mekanisme pencegahan nasional memiliki hak untuk mengakses setiap tempat yang merupakan "tempat penahanan" berdasarkan Pasal 4(1).

Dianggap tidak tepat untuk mendefinisikan "tempat-tempat penahanan" di dalam Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan dengan membuat sebuah daftar yang tertutup dan menyeluruh mengenai kategori lembaga. Pendekatan semacam itu, tak dapat dielakkan akan membuat sistem kunjungan terlalu sempit dan membatasi lingkup dari kunjungan. Namun demikian, terdapat beberapa kategori yang tidak dapat dipisahkan dari lingkup "tempat-tempat penahanan" seperti yang tercakup dalam Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan. Kategori-kategori tersebut dapat dinyatakan di dalam definisi yang tidak menyeluruh dalam hukum nasional untuk tujuan kejelasan (*clarity*), misalnya:

- kantor-kantor polisi;
- pusat-pusat pra-persidangan/penahanan penjara;
- penjara untuk orang-orang yang dihukum;
- pusat penahanan anak-anak;
- batas fasilitas polisi dan wilayah transit pada persimpangan wilayah, pelabuhan dan bandara internasional;
- pusat penahanan imigran dan pencari suaka;[181]
- lembaga perawatan penyakit jiwa;
- fasilitas layanan keamanan dan intelijen (jika mereka memiliki kewenangan untuk melakukan penahanan);

---

[181] Terkadang diakui bahwa orang-orang yang bukan warga negara, yang ditahan di pusat penahanan "bebas untuk pergi", di mana mereka secara teori dengan sukarela setuju untuk pergi ke negara lain. Meskipun demikian, tidak diragukan lagi bahwa orang-orang yang ditahan dalam situasi semacam itu "dirampas kebebasannya" sesuai dengan pengertian Pasal 4. Lihat, misalnya, Majelis Tinggi Inggris, *A and others v. Secretary of State for the Home Department* (16 Desember 2004), 2004 UKHL 56.

- fasilitas penahanan berdasarkan jurisdiksi militer;
- tempat-tempat penahanan administratif;
- alat-alat transportasi untuk memindahkan para narapidana (misalnya van polisi).

Sebagai tambahan untuk kategori-kategori yang secara nyata berhubungan ini, Pasal 4 menetapkan bahwa mekanisme pencegahan nasional memiliki akses ke setiap tempat di mana seseorang mungkin ditahan tanpa sekehendak mereka dalam kaitan dengan, bahkan secara tidak langsung, dengan pejabat publik. Dua pengertian kunci dalam definisi Pasal 4 tentang "tempat-tempat penahanan" menggambarkan sifat dasar dari hubungan ini:

- "Di dalam jurisdiksi dan pengawasannya"[182] (yang muncul untuk menunjuk pada wilayah atau tempat di mana tempat penahanan itu berada).
- Berdasarkan perintah yang diberikan oleh pejabat publik atau atas hasutannya atau dengan persetujuannya atau atas sepengetahuannya" (yang mengacu pada pengertian di mana seseorang ditahan atau mungkin ditahan di sana).

Sub-bagian berikut melihat secara lebih detail mengenai konsep "jurisdiksi dan pengawasan". Sub-bagian berikut menjelaskan tujuan dari, termasuk konsep "hasutan", "persetujuan" dan "pengetahuan" dan kata "atau mungkin di-", yang dimaksudkan untuk memastikan bahwa penahanan yang tidak sah dan tempat-tempat penahanan yang tidak resmi tercakup dalam mandat mekanisme pencegahan nasional.

3.2.2. Jurisdiksi dan Pengawasan

Konsep "jurisdiksi" yang disebutkan dalam Pasal 4(1) juga digunakan untuk menggambarkan lingkup kewajiban Negara berdasarkan Konvensi utama, Konvensi Menentang Penyiksaan, dan

---

[182] Versi bahasa Prancis-nya diartikan sedikit berbeda, bahkan sangat menekankan pada lingkup tempat-tempat yang secara luas tercakup: "placé sous sa jurisdictionou

sous son contrôle".

Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik.[183] Pendapat Komite Menentang Penyiksaan dan Komite Hak Asasi Manusia yang ditetapkan berdasarkan perjanjian-perjanjian tersebut (Konvensi Menentang Penyiksaan dan Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik), membantu penilaian tentang apa yang dimaksud dengan "jurisdiksi dan pengawasan" sesuai dengan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan.

Wilayah kedaulatan hukum suatu Negara pada umumnya berada dalam jurisdiksi dan pengawasan dari Negara tersebut. Sebuah kapal atau pesawat yang terdaftar pada Negara tersebut, dan mungkin bangunan yang berada pada landas kontinen Negara tersebut, secara umum juga akan dipertimbangkan masuk ke dalam jurisdiksinya sesuai dengan Konvensi Menentang Penyiksaan.[184] Berdasarkan jurisprudensi Komite Menentang Penyiksaan dan Komite Hak Asasi Manusia, "jurisdiksi dan pengawasan" harus juga mencakup semua wilayah di luar wilayah kedaulatan hukum dari suatu Negara Pihak yang berada dalam pengawasan yang efektif secara *de facto* dari Negara Pihak, yang mana militer atau pejabat sipil menjalankan pengawasan tersebut.[185] Hal ini juga mencakup, misalnya,

---

[183] Konvensi [PBB] Menentang Penyiksaan, Pasal 2 dan 16. Pasal 2(1) Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik, disahkan oleh Resolusi Majelis Umum 2200A (XXI) tanggal 16 Desember 1966, mulai berlaku tanggal 23 Maret 1976.

[184] Lihat J. Burgers dan H. Danelius, *The United Nations Convention against Torture: A Handbook on the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1988, hlm. 123-124.

[185] Komite Menentang Penyiksaan, "Kesimpulan dan Rekomendasi tentang Amerika Serikat" (18 Mei 2006), UN Doc. CAT/C/USA/CO/2, paragraf 15; dan "Kesimpulan dan Rekomendasi tentang Inggris" (10 Desember 2004), UN Doc. CAT/C/CR/33/3, paragraf 4(b). Lihat juga Komite Hak Asasi Manusia, "Komentar Umum No. 31 tentang Sifat Kewajiban Hukum Umum yang Dibebankan Kepada Negara-Negara Pihak pada Kovenan" (26 Mei 2004), UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13. Penting untuk diingat bahwa Pasal 32 Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan secara khusus menetapkan bahwa ketentuan-ketentuannya tidak mempengaruhi kewajiban-kewajiban berdasarkan Konvensi-Konvensi Jenewa dan Protokol-Protokolnya atau untuk mengakses para tahanan. Kemungkinan adanya akses dari Sub-komite Internasional atau mekanisme pencegahan nasional tidak akan pernah dapat digunakan sebagai alasan untuk meniadakan kunjungan yang dilakukan oleh ICRC atau yang lainnya berdasarkan Konvensi-Konvensi Jenewa.

basis militer Negara Pihak di luar negeri. Di sisi lain, kedutaan besar asing yang berada di dalam wilayah Negara Pihak mungkin tidak tercakup oleh konsep "jurisdiksi dan pengawasan" sesuai Pasal 4 Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan.[186]

Pertanyaan yang sulit dijawab dalam konteks ini adalah apakah akses ke basis-basis militer asing yang berlokasi di dalam wilayah Negara Pihak berdasarkan perjanjian tentang Status Persetujuan Angkatan Bersenjata (*Status of Forces Agreement, SOFA*) harus diberikan. Jawabannya tergantung pada ketentuan khusus dalam SOFA yang mengatur mengenai fasilitas yang dipertanyakan. Jika SOFA secara jelas dan sah menyerahkan jurisdiksi dan pengawasan terhadap fasilitas kepada kekuasaan asing yang bukan merupakan pihak pada Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, maka Negara tuan rumah dapat saja tidak memberikan kepada mekanisme pencegahan nasional akses ke fasilitas tersebut untuk jangka pendek. Walaupun demikian, setelah suatu Negara menandatangani atau meratifikasi Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, hukum internasional tidak akan mengizinkan Negara tersebut untuk dengan sengaja menghindari kewajiban-kewajibannya dengan cara "memborongkan" kepada Negara lain jurisdiksi dan pengawasan terhadap tempat-tempat di mana para individu dirampas kebebasannya di dalam wilayah biasa Negara tersebut.[187] Oleh karena itu, Negara-Negara Pihak pada Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan memiliki kewajiban untuk melakukan upaya terbaiknya untuk merundingkan kembali,

---

[186] Hukum kebiasaan internasional dan hukum perjanjian yang secara luas diratifikasi menganggap tempat-tempat semacam itu "tidak dapat diganggu gugat" oleh Negara tuan rumah, dan menetapkan bahwa "agen-agen Negara penerima tidak boleh masuk" ke tempat-tempat semacam itu kecuali dengan persetujuan dari ketua misi. Lihat Pasal 22 Konvensi Wina tentang Hubungan Diplomatik *(Vienna Convention on Diplomatic Relations)*, ditetapkan di Wina tanggal 18 April 1961, mulai berlaku tanggal 24 April 1964. Lihat juga Brownlie, *Principles of Public International Law*, Edisi ke-5, Oxford: Oxford University Press, 1998, hlm. 356.

[187] Lihat, Pembukaan dan Pasal 26 Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian *(Vienna Convention on the Law of Treaties)*, ditandatangani di Wina tanggal 23 Mei 1969, mulai berlaku tanggal 27 Januari 1980, di mana dinyatakan sebagai hukum kebiasaan internasional.

khususnya pada saat berakhirnya atau pembaruan, setiap Status Persetujuan Angkatan Bersenjata (SOFA) yang bertentangan dengan akses mekanisme pencegahan nasional ke tempat-tempat penahanan di dalam wilayah kedaulatan hukum suatu Negara, dan untuk memasukkan klausul yang memperbolehkan mekanisme pencegahan nasional mengakses tempat-tempat penahanan. SOFA yang akan datang dengan Negara-Negara baru harus juga mengizinkan hak untuk mengakses tempat-tempat penahanan sejak awal.

3.2.3. Tempat-Tempat Penahanan yang Tidak Resmi

Tidaklah cukup hanya memberikan kepada mekanisme pencegahan nasional suatu hak untuk mengunjungi tempat-tempat yang oleh pemerintah ditunjuk secara resmi seperti penjara, kantor polisi, atau lembaga lainnya yang dikenal secara publik, di mana orang-orang biasanya dirampas kebebasannya berdasarkan hukum yang berlaku. Mekanisme pencegahan nasional juga harus memiliki akses ke tempat-tempat penahanan yang tidak resmi, misalnya, setiap tempat di mana seseorang mungkin ditahan untuk alasan-alasan yang berhubungan dengan pejabat publik, bahkan jika pejabat publik sebenarnya tidak secara formal memerintahkan penahanan tersebut.

Bahwa Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan dimaksudkan untuk mencakupi tempat-tempat semacam itu, di mana Pasal 4(1) secara jelas merenungkan pilihan lain dari "perintah" resmi, seperti "hasutan", "persetujuan", atau "pengetahuan", sebagai dasar pelengkap bagi mekanisme pencegahan nasional untuk memiliki akses. Konsep ini merupakan bagian dari Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan sejak proses perencanaan awal, dari naskah asli yang diajukan oleh Kosta Rika tahun 1991,[188] dan yang tampaknya ditarik dari definisi tentang penyiksaan dalam Pasal 1 Konvensi Menentang Penyiksaan.

---

[188] Lihat Kelompok Kerja PBB untuk Penyusunan Rancangan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, 22 Januari 1991, UN.Doc. E/CN.4/1991/66: "setiap tempat yang berada dalam jurisdiksinya, di mana orang-orang yang dirampas kebebasannya ditahan atau mungkin ditahan oleh pejabat publik atau atas hasutannya atau dengan persetujuannya atau pengetahuannya".

Negara-Negara yang mengadopsi Konvensi Menentang Penyiksaan mengakui bahwa penyiksaan sering kali merupakan tindakan yang tidak resmi dan sedikit rahasia, di mana pemerintah yang bertanggung jawab secara formal mencoba untuk menjauhkan dirinya dari tindak penyiksaan. "Hasutan", "persetujuan" dan "pengetahuan" kemudian ditambahkan ke dalam Konvensi Menentang Penyiksaan dengan tujuan untuk mencegah pemerintah menghindari tanggung jawabnya atas penyiksaan yang terjadi, yang dengan sadar membiarkan aktor "privat" atau aktor "non-negara" melakukan penyiksaan di beberapa tempat penahanan yang tidak resmi.[189]

Pengulangan konsep ini dalam Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan menunjukkan bahwa definisi "tempat penahanan" tidak terbatas pada tindakan penahanan sah "yang diperintahkan secara resmi" di tempat-tempat penahanan "resmi", tetapi mencakup jenis-jenis lain dari penahanan yang tidak resmi.[190] Kesimpulan ini selanjutnya diperkuat oleh fakta bahwa definisi dalam Pasal 4 secara jelas mencakup tempat-tempat di mana orang-orang "*mungkin* dirampas kebebasannya".[191]

Oleh karena itu, Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan menetapkan bahwa mekanisme pencegahan nasional memiliki akses ke tempat-tempat yang mungkin bukan kantor polisi, penjara atau tempat penahanan "resmi" lainnya, tetapi tempat di

---

[189] J. Burgers dan H. Danelius, *The United Nations Convention against Torture..., op.cit.*, hlm. 45-46 dan 120. Lihat juga C. Ingelse, *The UN Committee against Torture: an Assessment* (The Hague: Kluwer Law International, 2001), hlm. 210 dan 222-225.

[190] Lihat juga Kelompok Kerja PBB untuk Penyusunan Rancangan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, 2 Desember 1992, UN.Doc. E/CN.4/1993/28, paragraf 38-40.

[191] Lihat Kelompok Kerja PBB untuk Penyusunan Rancangan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan: UN.Doc.E/CN.4/1993/28, paragraf 40; UN.Doc. E/CN.4/2000/58, paragraf 30; dan UN.Doc. E/CN.4/2001/67, paragraf 43 dan 45. Fakta bahwa tempat-tempat penahanan tidak resmi atau rahasia tercakup di dalam mandat mekanisme-mekanisme kunjungan tidak mengesahkan keberadaan mereka; sebaliknya, kemungkinan penemuan tempat-tempat semacam itu oleh mekanisme-mekanisme kunjungan harus dilihat sebagai alat pencegah penahanan semacam itu sejak awal. Lihat juga APT, "*Incommunicado, Unacknowledged, and Secret Detention under International Law*" (2 Maret 2006), http://www.apt.ch/secret_detention/Secret_Detention_APT.pdf.

mana mekanisme pencegahan nasional mencurigai bahwa seseorang sedang ditahan secara melawan kehendaknya sendiri, yang secara fakta atau menurut hukum berhubungan dengan pejabat publik.

Komisi Hak Asasi Manusia Uganda, walaupun tidak ditunjuk sebagai mekanisme pencegahan nasional berdasarkan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, memberikan contoh mengenai ketentuan yang ada di dalam hukum nasional yang secara jelas mengatur kunjungan-kunjungan semacam itu. Pasal 8(2)(1) dari Undang-Undang Komisi Hak Asasi Manusia Uganda tahun 1997 menetapkan secara terpisah sebagai berikut:

> 2. (1) Komisi harus memiliki fungsi-fungsi berikut – (…)
>
> b. Untuk mengunjungi penjara dan tempat-tempat penahanan atau fasilitas-fasilitas terkait dengan maksud untuk menilai dan memeriksa kondisi para narapidana dan membuat rekomendasi-rekomendasi;
>
> c. Untuk mengunjungi setiap tempat atau bangunan di mana seseorang dicurigai ditahan secara tidak sah; (…)
>
> [penekanan ditambahkan]

Tempat-tempat penahanan tidak resmi di dalam lingkup Pasal 4 Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan dapat meliputi kediaman milik pribadi atau bangunan-bangunan milik pribadi lainnya.[192] Memang benar bahwa dalam kategori yang terbatas di mana tempat yang dipertanyakan adalah kediaman pribadi dan perampasan kebebasan yang dicurigai cukup berhubungan dengan pejabat publik, pertentangan muncul antara hak dari si pemilik atau penghuni dari tempat tersebut dengan hak yang dimiliki oleh mekanisme pencegahan nasional berdasarkan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan. Namun

---

[192] Hal ini ditegaskan secara tidak langsung oleh perhatian dari beberapa negara selama proses pengesahan; contohnya, penjelasan perwakilan dari Amerika Serikat di ECOSOC seperti yang dilaporkan dalam (12 November 2002) E/2002SR.38, paragraf 87, yang menyatakan bahwa Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan bertentangan dengan pembatasan hukum domestik mengenai penyelidikan dan penyitaan.

demikian, hukum nasional umumnya mendamaikan kepentingan-kepentingan berlawanan yang serupa dalam konteks yang lain. Oleh karena itu, penyelesaian juga harus mungkin untuk mekanisme pencegahan nasional.

Mekanisme pencegahan nasional dapat juga meminta untuk mengunjungi fasilitas yang sedang dalam tahap pembangunan di mana orang-orang akan ditahan di masa mendatang.[193] Kunjungan ke tempat-tempat semacam itu dapat menghasilkan rekomendasi-rekomendasi yang mengarah pada perencanaan atau penyusunan perubahan dengan efek pencegahan yang penting.

Lingkup tempat-tempat yang dicakup oleh Pasal 4(1) sangat luas, sehingga tujuan Pasal 4(2) menjadi tidak jelas. Sebenarnya, dimasukkannya Pasal 4(2) dalam naskah akhir Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan tampaknya merupakan hasil "penjahitan bersama" usulan yang diajukan oleh Kosta Rika (tetap dipelihara dalam Pasal 4(1)), yang dilakukan secara diplomatis dan bijaksana. Pada detik-detik terakhir, usulan tandingan muncul (sekarang dalam Pasal 4(2)).[194] Tampaknya

---

[193] Lihat Kelompok Kerja PBB untuk Penyusunan Rancangan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan: UN.Doc.E/CN.4/1993/28, paragraf 40; UN.Doc. E/CN.4/2000/58, paragraf 30; dan UN.Doc. E/CN.4/2001/67, paragraf 43 dan 45.

[194] Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, acuan untuk "hasutan", "persetujuan" dan "pengetahuan" telah dibicarakan dalam draf negosiasi sejak awal, yakni sejak tahun 1991. Dalam sidang tahun 2001, kelompok Negara-Negara Amerika Latin ("GRULAC") mengajukan draf baru yang mempertahankan usulan tersebut dan untuk pertama kalinya memperkenalkan gagasan tentang mekanisme-mekanisme pencegahan nasional. Dalam sidang yang sama, Uni Eropa juga mengajukan sebuah draf baru yang hendak menggantikan draf usulan dalam Pasal 4(1) yang telah mewakili selama kurang lebih 10 tahun dengan isi Pasal 4(2) dalam Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan versi terakhir. Proposal Uni Eropa tampaknya tidak pernah secara formal didiskusikan oleh Kelompok Kerja: lihat Laporan Kelompok Kerja E/CN.4/2001/67, paragraf 15. Mendekati akhir dari sidang terakhir Kelompok Kerja (lihat Laporan E/CN.4/2002/78), Ketua Pelapor membuat usulannya sendiri yang menggabungkan unsur-unsur draf GRULAC dan Uni Eropa. Pada titik inilah Pasal 4, dalam bentuk akhirnya untuk pertama kali muncul. Pasal 4 campuran yang baru di dalam usulan Ketua tampaknya tidak pernah secara khusus didiskusikan, dan sesaat setelah sidang, usulan tersebut disajikan kepada (dan akhirnya diadopsi oleh) Komisi Hak Asasi Manusia, ECOSOC, dan Majelis Umum tanpa diskusi lebih lanjut tentang bagaimana Pasal 4(1) dan (2) dapat didamaikan.

pendukung tiap ayat tidak pernah berniat untuk bisa bersepakat. Mengacu pada "penempatan seseorang di dalam penjagaan publik atau privat", Pasal 4(2) setidaknya menegaskan bahwa mekanisme-mekanisme pencegahan nasional harus memiliki akses ke lembaga-lembaga yang dioperasikan oleh perusahaan swasta berdasarkan kontrak dengan atau atas nama pemerintah. Pasal 4(2) juga menekankan bahwa intisari dari konsep perampasan kebebasan adalah bahwa individu tidak diizinkan untuk pergi dari suatu tempat atas kehendaknya sendiri.

Bagian terakhir dari Pasal 4(2) mengacu pada "perintah pejabat judisial, administratif atau pejabat lainnya" tanpa menyebutkan "hasutan", "persetujuan", atau "pengetahuan". Apakah ini berarti bahwa walaupun terdapat ketentuan Pasal 4(1), tempat di mana seseorang ditahan tanpa adanya perintah formal tidak dicakup oleh Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan? Jawabannya pasti tidak. Pemahaman seperti itu terhadap Pasal 4 akan membuat kata-kata "baik… atau atas hasutannya atau dengan persetujuan atau pengetahuannya" dalam Pasal 4(1) tak berguna dan tidak dapat diterapkan, sebuah hasil yang absurd. Jalan lain dalam pekerjaan persiapan pada sidang perencanaan menegaskan pilihan yang kuat mengenai lingkup implementasi Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, di mana lingkup implementasi diperluas pada peristiwa di mana orang-orang secara *de facto* dirampas kebebasannya tanpa suatu perintah formal, tetapi dengan sepengetahuan dari pihak yang berwenang.[195]

Ini juga merupakan pemahaman terhadap Pasal 4 secara menyeluruh, bahwa harmonisasi terbaik mengenai arti, tujuan dan lingkup implementasi dengan konsep yang serupa terdapat di dalam

---

[195] Lihat Kelompok Kerja PBB untuk Penyusunan Rancangan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan: UN.Doc. E/CN.4/1993/28, paragraf 38-40; E/CN.4/2000/58, paragraf 30 dan 78; E/CN.4/2001/67, paragraf 45. Pasal 32 Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian menetapkan bahwa "jalan lain mungkin harus diambil untuk mengganti cara-cara interpretasi, termasuk pekerjaan persiapan terhadap perjanjian dan keadaan-keadaaan yang timbul dari kesimpulan, di mana pengertiannya mungkin akan menjadi "rancu atau kabur" atau akan mengarah pada hasil yang "secara nyata absurd atau tidak masuk akal".

Konvensi Menentang Penyiksaan. Semua pertimbangan ini, digabungkan dengan perbedaan-perbedaan di antara versi usulan-usulan Pasal 4(2), menentang penggabungan Pasal tersebut secara harfiah ke dalam hukum nasional.

3.2.4 Rekomendasi-Rekomendasi APT

- Hak mekanisme pencegahan nasional untuk mengakses tempat-tempat penahanan harus ditetapkan di dalam hukum nasional Negara, dan termasuk definisi tentang tempat-tempat di mana mekanisme pencegahan nasional memiliki hak akses terhadap semua tempat yang berpotensi tercakup oleh definisi "tempat penahanan" dalam Pasal 4(1) Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan.
- Hukum nasional seperti yang dimaksud di atas dapat mencakup sebuah daftar yang tidak menyeluruh tentang lembaga atau kategori lembaga untuk meningkatkan kepastian bagi para aktor nasional. Namun demikian, apabila daftar semacam itu tercakup dalam hukum nasional, maka hukum nasional tersebut harus menjelaskan bahwa daftar tersebut tidak menyeluruh dan juga memberikan kesempatan untuk definisi yang lebih luas dalam Pasal 4(1).
- Mekanisme pencegahan nasional harus memiliki mandat dan kemampuan untuk mengunjungi tempat-tempat penahanan yang tidak resmi. Sampai di sini, konsep "hasutan", "persetujuan" dan "pengetahuan", sangat penting untuk mencapai maksud menyeluruh dari lingkup kewenangan kunjungan mekanisme pencegahan nasional dan juga harus tercakup dalam implementasi peraturan perundang-undangan domestik. Untuk kejelasan yang lebih besar, pihak yang berwenang untuk mengunjungi tempat-tempat penahanan yang tidak resmi dapat dilihat secara detail di dalam peraturan perundang-undangan.

- Implementasi peraturan perundang-undangan tidak boleh secara harfiah mengadopsi isi Pasal 4(2) Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, karena Pasal 4(2) memperkenalkan kerancuan yang tidak perlu.
- Konsep penting yang dapat ditarik dari Pasal 4(2) adalah bahwa harus dimungkinkan bagi mekanisme pencegahan nasional untuk mengunjungi tempat-tempat yang dioperasikan oleh entitas privat, dan bahwa perampasan kebebasan berarti, pada pokoknya, bahwa individu tidak diizinkan untuk pergi dari tempat tersebut atas kehendaknya sendiri.

3.3. Mandat

Pasal 4

1. (…) Kunjungan-kunjungan ini harus dilakukan dengan maksud untuk memperkuat, jika diperlukan, perlindungan terhadap orang-orang ini dari penyiksaan dan perlakuan atau penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia.

Pasal 19

Mekanisme pencegahan nasional harus diberikan kekuasaan minimum:

(a) Untuk secara rutin memeriksa perlakuan terhadap orang-orang yang dirampas kebebasannya di tempat-tempat penahanan sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 4, dengan maksud untuk memperkuat, jika diperlukan, perlindungan terhadap mereka dari penyiksaan dan perlakuan atau penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia;

(b) Untuk membuat rekomendasi-rekomendasi kepada pejabat yang relevan dengan tujuan untuk memperbaiki perlakuan dan kondisi dari orang-orang yang dirampas kebebasannya dan untuk mencegah penyiksaan dan perlakuan atau penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia, mempertimbangkan norma-norma PBB yang relevan;

(c) Untuk menyerahkan usulan-usulan dan hasil-hasil observasi mengenai peraturan perundang-undangan yang ada atau rancangan peraturan perundang-undangan.

3.3.1. Dialog Konstruktif Berdasar pada Kunjungan

Kunjungan yang akan dilakukan oleh mekanisme pencegahan nasional dimaksudkan untuk membentuk dasar, yang diambil

bersama dengan informasi dari sumber-sumber lain, untuk dialog konstruktif antara mekanisme pencegahan nasional dan pihak-pihak yang berwenang untuk membuat perbaikan.[196] Pihak-pihak yang relevan atas masalah yang ada dapat berada pada tingkatan mana pun di pemerintahan, mulai dari tingkat penanganan fasilitas individual sampai pada tingkat kepemimpinan nasional yang paling senior.[197]

Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan menetapkan bahwa mekanisme pencegahan nasional, dalam melaksanakan kunjungan, harus mengadopsi perspektif dan tujuan khusus: untuk memperkuat perlindungan terhadap orang-orang yang dirampas kebebasannya dari jenis-jenis perlakuan dan penghukuman yang dilarang oleh hukum internasional (dan nasional), dan bertujuan untuk memperbaiki perlakuan dan kondisi penahanan. Untuk tujuan dari Pedoman ini, kita mungkin menyebut hal ini sebagai suatu pendekatan "hak asasi manusia" yang khusus.

Kunjungan adalah cara utama, walaupun bukan satu-satunya, bagi mekanisme pencegahan nasional untuk memeriksa perlakuan terhadap orang-orang yang dirampas kebebasannya. Selama kunjungannya, tentu saja mekanisme pencegahan nasional akan mengumpulkan informasi secara langsung mengenai tempat yang secara khusus dikunjunginya. Melalui wawancaranya dengan para tahanan, mekanisme pencegahan nasional kerap kali juga akan menerima informasi mengenai kondisi dan perlakuan yang diterima oleh para tahanan *sebelum* mereka tiba di tempat penahanan tersebut: mungkin selama penangkapan, selama proses pemindahan para tahanan, atau pada saat di kantor polisi.[198] Mekanisme pencegahan

---

[196] Pasal 22 Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan. Lihat juga Pelapor Khusus PBB tentang Penyiksaan, Laporan tahun 2006 kepada Majelis Umum, UN Doc. A/61/259 (14 Agustus 2006), paragraf 72.

[197] Proses rekomendasi, dialog dan implementasi akan dibahas secara lebih detail dalam Bagian 7 dari Pedoman ini.

[198] Hak untuk melakukan wawancara pribadi diatur dalam Pasal 20 huruf d, yang akan didiskusikan dalam sub-bagian 6.3. di belakang.

nasional juga berhak untuk meminta dan menerima informasi dari pemerintah atau pihak-pihak lain mengenai tempat-tempat penahanan dan orang-orang yang ditahan di sana.[199]

Lebih lanjut, mekanisme pencegahan nasional akan meninjau peraturan perundang-undangan yang sudah ada dan yang akan diusulkan mengenai tempat-tempat penahanan dan orang-orang yang dirampas kebebasannya, misalnya, untuk menilai konsistensi peraturan perundang-undangan dengan norma internasional dan untuk mempertimbangkan apakah peraturan perundang-undangan tersebut cukup mempromosikan perbaikan kondisi penahanan. Untuk memfasilitasi kerja mekanisme pencegahan nasional dalam hal ini, pemerintah harus secara pro-aktif mengirim draf peraturan perundang-undangan kepada mekanisme pencegahan nasional, sehingga mekanisme pencegahan nasional memiliki waktu yang cukup untuk menganalisis dan memberikan tanggapannya. Berkenaan dengan Pasal 19 huruf "c", harus terdapat cara bagi mekanisme pencegahan nasional untuk mengajukan usulan untuk peraturan perundang-undangan yang baru atau mengamendemen peraturan perundang-undangan yang sudah ada.

Semua informasi ini akan membentuk dialog yang berkelanjutan antara mekanisme pencegahan nasional dengan Negara mengenai perbaikan kondisi di tempat-tempat penahanan dan mengenai pencegahan terhadap penyiksaan atau perlakuan sewenang-wenang lainnya secara lebih umum. Diskusi harus secara konstan digerakkan oleh rekomendasi-rekomendasi yang dibuat oleh mekanisme pencegahan nasional dan langkah-langkah serta jawaban yang dibuat oleh pihak yang berwenang sebagai respon baliknya. Sebagaimana diakui oleh Pasal 19 huruf "b", mekanisme pencegahan nasional dapat melibatkan pihak berwenang yang berbeda dalam Negara yang bersangkutan dari waktu ke waktu, tergantung pada lokasi atau pokok rekomendasi, atau apakah hal

---

[199] Pasal 20 didiskusikan dalam sub-bagian 6.2. di belakang.

tersebut merupakan isu lokal yang berkenaan hanya dengan satu atau beberapa tempat, ataupun masalah mengenai seluruh sistem (*system-wide*) atau seluruh negara (*nation-wide*).

3.3.2. Perkembangan ke Arah Standard Internasional

Tujuan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan adalah membantu Negara-Negara Pihak untuk mencapai pemenuhan norma dan standard hak asasi manusia internasional yang relevan dengan perampasan kebebasan. Oleh karena itu, implementasi peraturan perundang-undangan domestik harus memungkinkan mekanisme pencegahan nasional untuk mempertimbangkan dan menerapkan norma dan standard internasional sesuai dengan Pasal 19 huruf "b" dari Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan. Implementasi peraturan perundang-undangan harus menegaskan bahwa mekanisme pencegahan nasional harus selalu menerapkan standard perlindungan tertinggi terhadap orang-orang yang dirampas kebebasannya.

3.3.3. Mandat Tambahan

Siklus kunjungan, rekomendasi, dan tindak lanjut terhadap rekomendasi harus menjadi bagian inti dari mandat setiap mekanisme pencegahan nasional berdasarkan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan. Namun demikian, Negara-Negara dapat membentuk suatu mekanisme baru dengan mandat yang lebih luas, atau menunjuk badan yang telah ada, yang telah memiliki mandat yang lebih luas. Hal ini dapat berarti bahwa mekanisme pencegahan nasional memajukan lingkup hak yang lebih luas, atau memajukan hak-hak dalam kategori individu yang lebih umum, seperti apa yang mungkin dilakukan oleh komisi hak asasi manusia nasional. Sinergi positif dapat dihasilkan dari penggabungan fungsi-fungsi mekanisme pencegahan nasional dengan mandat yang lebih luas; namun demikian, beberapa penggabungan dapat menghasilkan tantangan dan risiko tambahan, sedangkan yang lainnya akan selalu menjadi tidak tepat.

Sebagai contoh, memberikan kepada suatu lembaga mandat yang menggabungkan fungsi kunjungan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan dengan tanggung jawab untuk secara formal menuntut atau memproses secara hukum pengaduan-pengaduan individual (termasuk pengaduan-pengaduan yang muncul dari kunjungan-kunjungan yang dilakukan) dapat menimbulkan rintangan yang sangat besar untuk mencapai tujuan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan dalam praktiknya. Mungkin sulit untuk memelihara hubungan kerja sama antara mekanisme pencegahan nasional dan pejabat pemerintah, di mana pada hubungan itulah pendekatan dialog konstruktif Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan bergantung, jika pejabat-pejabat pemerintah yang sama merupakan subjek penuntutan atau penghukuman oleh mekanisme pencegahan nasional. Individu-individu, termasuk para tahanan, pegawai pemerintah, atau yang lainnya, mungkin juga merasa kurang ingin untuk berbicara secara terbuka dengan mekanisme pencegahan nasional jika mereka takut identitas mereka atau informasi yang mereka berikan dapat disingkapkan pada tahap-tahap selanjutnya (sebagai bagian dari penuntutan atau pemeriksaan, misalnya). Tanggung jawab untuk memproses dan memutuskan pengaduan-pengaduan individual dapat juga menciptakan beban kerja yang menekan, yang mungkin dalam praktiknya meliputi kemampuan mekanisme pencegahan nasional untuk melakukan program pencegahan dan monitoring dengan teliti dan sebaik-baiknya.

Di sisi lain, memiliki kemampuan untuk memulai pemeriksaan formal sebagai hasil dari pengaduan individual yang diterima selama kunjungan "pencegahan" dapat memberikan dorongan praktik tambahan bagi para pejabat yang berwenang untuk mempertimbangkan rekomendasi-rekomendasi mekanisme pencegahan nasional secara serius. Hal ini juga dapat meningkatkan kepercayaan seorang tahanan bahwa beberapa hasil positif untuk mereka secara personal tampaknya dihasilkan dari pembicaraan mereka dengan para anggota dari tim kunjungan.

Posisi tengah juga dimungkinkan: misalnya, tidak ada ketentuan dalam Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan yang harus mencegah mekanisme pencegahan nasional khusus dari memasukkan – di antara rekomendasi-rekomendasinya "kepada pejabat berwenang yang relevan" – sebuah rekomendasi bahwa lembaga berbasis pengaduan yang tepat atau penuntut umum menyelidiki kasus individual yang diberikan.[200]

Jika, setelah mempertimbangkan secara saksama tentang masalah dan manfaat yang dimungkinkan dari mandat gabungan, Negara memutuskan bahwa satu lembaga dapat bertugas baik sebagai mekanisme pencegahan nasional maupun sebagai forum untuk pengaduan-pengaduan individual, maka Negara perlu menciptakan pemisahan internal yang kuat terhadap fungsi (secara formal dibagi menjadi struktur administratif, kantor yang secara fisik terpisah, pegawai dan tata kearsipan yang terpisah, dll.), untuk memastikan bahwa fungsi kunjungan-dialog berdasarkan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan tidak dilakukan oleh mandat yang lain. Sekali lagi, kantor yang bertanggung jawab atas kunjungan dapat tetap merekomendasikan kantor yang bertanggung jawab atas kasus-kasus individual bahwa kantor yang bertanggung jawab atas kunjungan tersebut menindaklanjuti pengaduan individual dengan penyelidikan terpisah, di mana pengadu telah menyetujui penyerahan tersebut.

Kesulitan-kesulitan yang lebih serius dapat muncul di mana pemerintah berusaha untuk menggabungkan mandat kunjungan pencegahan dengan mandat-mandat yang tidak memiliki fokus tentang pemajuan hak asasi dari orang-orang yang dirampas kebebasannya. Sebagai contoh, rejim inspeksi administratif

---

[200] Sebagaimana yang akan kita lihat dalam Bagian 6, dalam kasus-kasus semacam ini, pertanyaan tentang berapa banyak informasi yang dapat dibagi oleh mekanisme pencegahan nasional dengan pejabat penyelidik akan tergantung pada tingkat persetujuan orang-orang yang diwawancarai.

terkadang dibebankan untuk mempromosikan tujuan-tujuan pemerintah, termasuk menilai penyelenggaraan keuangan lembaga yang bertentangan dengan instruksi pemerintah, atau mempromosikan langkah-langkah pengamanan yang lebih keras untuk mengurangi risiko tahanan yang kabur. Di satu sisi pemerintah tentunya harus menemukan cara-cara untuk menyeimbangkan perbedaan-perbedaan ini, yang berpotensi menimbulkan konflik kepentingan, namun di sisi lain mekanisme pencegahan nasional harus selalu medasarkan kerjanya pada pandangan untuk memperkuat perlindungan terhadap hak asasi orang-orang yang dirampas kebebasannya, seperti yang dimandatkan oleh Pasal 4 dan 19.

Oleh karena itu, mekanisme pencegahan nasional tidak boleh diberikan mandat tambahan yang dapat bertentangan dengan mandat Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan: misalnya, tidaklah tepat memberikan mandat kepada mekanisme pencegahan nasional, yaitu mandat yang mengharuskan mekanisme pencegahan nasional tersebut mendorong pengurangan pengeluaran untuk memenuhi target anggaran; hal ini dapat menimbulkan akibat yang merugikan terhadap mereka yang dirampas kebebasannya. Demikian pula, tidaklah benar jika mekanisme pencegahan nasional merasa bahwa mekanisme pencegahan nasional tidak dapat mengusulkan peningkatan yang berpotensi lebih mahal namun dibutuhkan, karena peningkatan tersebut secara bersamaan dibebani dengan penilaian tentang apakah lembaga-lembaga memenuhi target anggaran yang ada atau tidak.[201]

---

[201] Perhatian mengenai kesulitan dalam mendamaikan fungsi kunjungan independen dengan mandat inspeksi lainnya berperan dalam keputusan Inggris bulan Oktober 2006 yang mengakhiri rencana untuk menggabungkan kantor Kepala Inspektor Penjara Yang Mulia *(Her Majesty's Chief Inspector of Prisons)* (yang akan ditunjuk sebagai mekanisme pencegahan nasional) dengan beberapa inspektorat peradilan pidana lainnya. Lihat Parlemen Inggris, Komite Gabungan Hak Asasi Manusia *(Joint Committee on Human Rights)*, Laporan Sidang ke-20 tahun 2005-2006, 22 Mei 2006, hlm. 17-20; Majelis Tinggi *(House of Lords)* Inggris, *Hansard on Tuesday* 10 Oktober 2006, Volume No. 685, Bagian No. 188, kolom 167-187.

3.3.4. Rekomendasi-Rekomendasi APT

- Mekanisme pencegahan nasional harus dimandatkan untuk mengambil pendekatan "hak asasi manusia": untuk memperkuat perlindungan terhadap orang-orang yang dirampas kebebasannya dari penyiksaan atau perlakuan sewenang-wenang lainnya, dan bermaksud untuk meningkatkan kondisi mereka.
- Pemerintah harus secara pro-aktif mengirim draf peraturan perundang-undangan kepada mekanisme pencegahan nasional untuk mendapatkan tanggapan. Mekanisme pencegahan nasional harus dapat mengajukan usulan untuk peraturan perundang-undangan yang baru atau mengamendemen peraturan perundang-undangan yang ada.
- Implementasi peraturan perundang-undangan harus memungkinkan, dan harus secara jelas mengesahkan, mekanisme pencegahan nasional untuk mempertimbangkan hukum dan standard internasional sebagai tambahan terhadap norma-norma nasional dan menerapkan standard perlindungan tertinggi terhadap para tahanan.
- Lembaga yang ditunjuk sebagai mekanisme pencegahan nasional dapat memiliki mandat yang lebih luas daripada apa yang ditentukan oleh Protokol Opsional.
- Jika satu lembaga ditugaskan baik sebagai mekanisme pencegahan nasional maupun sebagai forum untuk pengaduan-pengaduan individual, pemisahan internal yang kuat terhadap fungsi diperlukan untuk memastikan bahwa fungsi pencegahan berdasarkan Protokol Opsional tidak dilakukan oleh mandat yang lain. Hal ini pada umumnya meliputi, sebagai contoh, struktur administratif yang terpisah secara formal, kantor yang secara fisik terpisah, pegawai dan tata kearsipan yang terpisah, dll.

- Mekanisme pencegahan nasional tidak boleh menggabungkan mandat kunjungan pencegahan dengan mandat yang tidak mengutamakan pemajuan hak asasi dari orang-orang yang dirampas kebebasannya, seperti mengurangi pengeluaran-pengeluaran atau mengurangi risiko tahanan yang kabur.

3.4. Frekuensi Kunjungan

3.4.1. Pengantar

Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan menetapkan bahwa mekanisme pencegahan nasional sendiri memiliki kewenangan untuk menentukan seberapa sering mekanisme pencegahan nasional tersebut mengunjungi tempat-tempat penahanan khusus, berdasar pada informasi dari pelbagai sumber. Secara umum, dengan mengasumsikan bahwa kunjungan secara tepat dilakukan oleh sejumlah pakar independen dengan kewenangan yang diperlukan, maka semakin sering kunjungan, semakin efektif pula program kunjungan.

Dalam kenyataannya, pada banyak kasus, keseluruhan jumlah kunjungan yang akan dilakukan oleh mekanisme pencegahan nasional akan tergantung pada sumber daya keuangan dan manusia yang dialokasikan untuk mekanisme pencegahan nasional oleh Negara.[202] Pada gilirannya, hal ini secara umum akan didasarkan pada beberapa asumsi mengenai frekuensi dan lamanya kunjungan yang diperlukan agar program mekanisme pencegahan nasional memenuhi persyaratan-persyaratan sebagaimana digariskan dalam Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan.

Untuk tujuan-tujuan terbatas ini, sub-bagian ini mengusulkan petunjuk untuk membantu mengembangkan perkiraan dan menilai alokasi sumber daya keuangan/manusia yang diusulkan.[203] Kita pertama-tama harus melihat pada jenis-jenis kunjungan yang berbeda, baru pada jenis-jenis tempat penahanan yang berbeda, termasuk faktor-faktor yang dapat mengarah pada frekuensi kunjungan yang lebih sering atau lebih jarang, menyangkut tempat penahanan individual.

---

[202] Proses yang tepat untuk mengalokasikan pendanaan untuk mekanisme pencegahan nasional dengan tetap mempertahankan independensi keuangan mereka dibahas dalam sub-bagian 4.6. dalam Bagian 4 di bawah.

[203] Pedoman yang dibahas dalam sub-bagian ini berdasar pada keahlian Barbara Bernath dan Esther Schaufelberger dari Program Kunjungan APT.

3.4.2. Jenis-Jenis Kunjungan

3.4.2.1. Program Campuran

Program kunjungan pencegahan yang efektif menggabungkan kunjungan berkala yang sangat mendalam (*in-depth*) dan kunjungan sementara (*ad hoc*) yang lebih singkat. Frekuensi kunjungan minimum ke tempat penahanan tertentu akan tergantung pada jenis kunjungan, kategori tempat yang dikunjungi, penemuan-penemuan dari kunjungan sebelumnya ke tempat tersebut, dan ada atau tidak-adanya informasi tentang tempat tersebut dari sumber-sumber non-pemerintah yang dapat dipercaya. Secara umum, tempat-tempat yang diketahui memiliki masalah-masalah yang lebih serius perlu dijadikan target untuk kunjungan yang lebih sering.

Contoh dari badan kunjungan domestik yang ada (yang akan ditunjuk sebagai mekanisme pencegahan nasional), yang menjalankan program kunjungan yang menggabungkan kunjungan yang sangat mendalam dan kunjungan sementara adalah Kepala Inspektur Penjara untuk Inggris dan Wales.[204] Kepala Inspektur dan stafnya dari lima tim inspeksi melakukan kunjungan inspeksi penuh yang diberitahukan ke setiap penjara paling sedikit sekali dalam lima tahun. Kunjungan inspeksi penuh yang diberitahukan semacam itu membutuhkan waktu lima hari kerja. Di antara kedua kunjungan tersebut, Inspektur melakukan kunjungan lanjutan yang tidak diberitahukan, dengan jumlah dan lama kunjungan yang beragam, berdasar pada beratnya masalah yang teridentifikasi. Tempat-tempat yang berisiko tinggi menerima "kunjungan singkat yang tidak diberitahukan", yang berlangsung selama lima hari. Tempat-tempat lainnya menerima "kunjungan singkat yang tidak diberitahukan" yang berlangsung selama dua sampai empat hari.

---

[204] Untuk lebih detail, lihat http://inspectorates.homeoffice.gov.uk/hmiprisons/ [dikunjungi tanggal 18 Agustus 2006]. Ingat bahwa mandat dari kantor ini tidak berlaku pada semua tempat penahanan sebagaimana didefinisikan oleh Protokol Opsional; tempat-tempat lainnya di UK akan tercakup oleh lembaga-lembaga yang berbeda, yang juga akan ditunjuk sebagai mekanisme-mekanisme pencegahan nasional.

Beberapa badan nasional yang ada melakukan monitoring secara terus-menerus secara khas melalui program sukarela berbasis masyarakat yang mengunjungi tempat-tempat penahanan dengan frekuensi yang sangat sering. Jenis kunjungan yang cenderung sangat sering ini biasanya dilakukan oleh badan-badan yang memiliki kesulitan memenuhi persyaratan-persyaratan lainnya dalam Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan,untuk mekanisme-mekanisme pencegahan nasional, sehingga umumnya lebih sebagai sumber informasi untuk mekanisme pencegahan nasional, alih-alih sebagai bagian formal dari mekanisme pencegahan nasional itu sendiri.

Sub-sub bagian berikut selanjutnya akan membahas setiap jenis kunjungan.

3.4.2.2. Kunjungan-Kunjungan yang Sangat Mendalam (*In-depth*)

Tujuan dari kunjungan yang sangat mendalam adalah untuk menghasilkan analisis yang detail tentang sistem penahanan, yang diperoleh dengan mengidentifikasi sebab-sebab utama yang mengarah atau dapat mengarah pada penyiksaan atau perlakuan yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia di masa depan (termasuk melalui kondisi penahanan di bawah standard) dan merumuskan rekomendasi-rekomendasi tentang bagaimana cara menghadapi sebab-sebab utama pada tingkat praktis dan normatif.

Terbitan APT berjudul *Monitoring Places of Detention: a Practical Guide* (Monitoring Tempat-Tempat Penahanan: Panduan Praktis) menggambarkan apa yang harus dilakukan untuk melakukan suatu kunjungan yang efektif.[205] Setiap kunjungan yang sangat mendalam harus meliputi wawancara-wawancara dengan sejumlah besar tahanan. Kunjungan semacam itu akan berlangsung minimum satu sampai tiga hari kerja penuh, tergantung pada jumlah orang yang ditahan. Sebagai contoh, perkiraan yang masuk akal untuk kunjungan yang sangat mendalam ke sejumlah penjara dapat mengikuti pedoman berikut:

---

[205] Tersedia di www.apt.ch.

- Kurang dari 50 orang tahanan, kunjungan harus berlangsung paling sedikit satu hari kerja.
- 50-99 orang tahanan, kunjungan harus berlangsung paling sedikit dua hari.
- 100-99 orang tahanan, kunjungan harus berlangsung paling sedikit tiga hari.
- Lebih dari 300 orang tahanan, kunjungan harus berlangsung paling sedikit empat hari.

Kunjungan-kunjungan yang sangat mendalam ke kantor-kantor polisi umumnya memerlukan kunjungan ke pelbagai kantor polisi di dalam area yang dikunjungi, sehingga memerlukan jangka waktu minimum beberapa hari.

Kunjungan-kunjungan yang sangat mendalam memerlukan tim pakar dari pelbagai disiplin, yang memiliki kemampuan dan pengetahuan profesional untuk memahami konteks penahanan yang dibahas (lihat Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan Pasal 18(2)).[206] APT mengusulkan agar tim kunjungan untuk kunjungan-kunjungan yang sangat mendalam terdiri dari minimum tiga orang pakar.

3.4.2.3. Kunjungan-Kunjungan Sementara (*Ad Hoc*)

Kunjungan-kunjungan sementara dilakukan di antara kunjungan-kunjungan yang sangat mendalam untuk menindaklanjuti rekomendasi-rekomendasi, dan memastikan bahwa para tahanan tidak mengalami tindakan-tindakan pembalasan. Kunjungan-kunjungan sementara ini harus dilakukan secara tak terduga sehingga dimungkinkan adanya efek jera (*deterring effect*). Oleh karena itu, penting bahwa kunjungan-kunjungan semacam itu dilakukan dalam selang waktu yang *acak* dan bahwa mekanisme pencegahan nasional memiliki hak untuk mengakses setiap tempat penahanan setiap saat (misalnya, tanpa pemberitahuan terlebih dahulu – lihat

---

[206] Komposisi dari mekanisme pencegahan nasional dibahas secara lebih detail dalam Bagian 5 di bawah.

pembahasan dalam sub-bagian 6.1.3. di bawah). Kunjungan-kunjungan sementara dapat juga dilakukan sebagai respon terhadap situasi yang tak disangka (misalnya kematian dalam penahanan, kerusuhan) atau untuk menyelidiki motif-motif tertentu.

Kunjungan-kunjungan sementara biasanya lebih singkat dibanding kunjungan-kunjungan yang sangat mendalam, dan dapat dilakukan oleh tim kunjungan yang lebih kecil. APT mengusulkan bahwa kira-kira sepertiga dari keseluruhan waktu kunjungan yang dihabiskan oleh mekanisme pencegahan nasional dalam melaksanakan kunjungan-kunjungan harus dialokasikan untuk kunjungan-kunjungan sementara.

3.4.2.4. Monitoring Berkelanjutan

Tujuan dari kunjungan-kunjungan berkelanjutan adalah untuk menyusun daftar hadir harian (atau mendekati satu hari) di tempat penahanan untuk orang luar, untuk menghalangi pejabat yang berwenang dan stafnya agar tidak melakukan tindakan sewenang-wenang, untuk mendukung kondisi penahanan yang lebih manusiawi, dan untuk meningkatkan kemungkinan bagi para tahanan untuk bermasyarakat setelah dibebaskan. Kadang kala para pengunjung ini berperan sebagai mediator yang bertujuan memecahkan masalah-masalah para tahanan. Untuk tetap secara terus-menerus tersedia, badan-badan yang melakukan kunjungan berkelanjutan sering kali terdiri dari sukarelawan-sukarelawan non-pakar yang sudah menetap di dalam komunitas di dekat lembaga.

Melakukan kunjungan-kunjungan berkelanjutan seorang diri, tanpa menyusun laporan-laporan analitis dan membuat rekomendasi-rekomendasi formal, tidak memenuhi mandat dari mekanisme pencegahan nasional (lihat Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan Pasal 19 huruf "b" dan "c"). Skala dari program-program kunjungan berkelanjutan juga sering menyulitkan Negara untuk menetapkan sumber daya dan kerangka legislatif yang diperlukan untuk memenuhi persyaratan-persyaratan

Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, yakni keahlian, independensi, dan keistimewaan serta imunitas.

Meskipun skema-skema kunjungan berkelanjutan umumnya tidak akan sesuai dengan penunjukan sebagai bagian formal dari mekanisme pencegahan nasional itu sendiri, namun skema-skema tersebut tetap dapat menjadi pelengkap yang berharga untuk program mekanisme pencegahan nasional, yakni untuk kunjungan-kunjungan yang sangat mendalam dan kunjungan-kunjungan sementara. Skema-skema tersebut terutama sekali dapat menjadi penting sebagai sumber informasi eksternal bagi mekanisme pencegahan nasional; skema-skema tersebut dapat membantu mekanisme pencegahan nasional memutuskan tempat-tempat mana yang akan lebih sering dikunjungi, dan membantu memusatkan pertanyaan-pertanyaan yang ditanyakan oleh mekanisme pencegahan nasional dan bagian-bagian dari fasilitas yang diperiksa selama kunjungan.

Kunjungan-kunjungan berkelanjutan juga dapat diusulkan oleh mekanisme pencegahan nasional sebagai langkah sementara sampai rekomendasi-rekomendasi yang mengikuti kunjungan yang sangat mendalam diimplementasikan. Kunjungan-kunjungan berkelanjutan juga dapat mendukung hubungan antara komunitas-komunitas dan para tahanan dan dengan demikian meredakan ketegangan di tempat-tempat penahanan, yang pada akhirnya menetapkan dasar yang lebih kokoh bagi kerja mekanisme pencegahan nasional yang didasarkan pada dialog konstruktif.

3.4.3. Frekuensi untuk Tempat Penahanan yang Berbeda

Beberapa kategori tempat penahanan secara alami membawa risiko perlakuan sewenang-wenang yang lebih tinggi dan dengan demikian harus menerima kunjungan yang sangat mendalam, rata-rata, paling sedikit sekali setahun (dengan kemungkinan lebih lanjut adanya kunjungan-kunjungan sementara di antara kunjungan-kunjungan mendalam), misalnya:

- kantor-kantor polisi dengan masalah-masalah yang diketahui,
- pusat-pusat pra-persidangan atau penahanan penjara,
- tempat-tempat dengan konsentrasi tinggi, khususnya kelompok-kelompok rentan.

Kantor-kantor polisi, terutama sekali, merupakan tempat yang penting dalam kaitan dengan pencegahan terhadap penyiksaan dan perlakuan sewenang-wenang lainnya. Tekanan pada aparatur penegak hukum untuk memperoleh informasi dari para tahanan di sini mungkin berada pada tingkatnya yang tertinggi. Tingkat perputaran tahanan biasanya sangat tinggi. Sifat populasi tahanan yang temporer dapat berarti bahwa tekanan yang mendukung atau mengorganisir perbaikan terhadap kondisi penahanan sangat kecil. Namun, karena jumlah total dari kantor polisi sangat besar di sebagin besar negara, maka akan sulit bagi mekanisme pencegahan nasional untuk mengunjungi semua kantor polisi yang ada di suatu negara sekali setahun. Oleh karena itu, APT mengusulkan agar mekanisme pencegahan nasional, sebagai patokan minimum yang tegas, melakukan satu kali kunjungan yang sangat mendalam sekali setahun, dengan kunjungan-kunjungan sementara di antaranya, ke setiap **kantor polisi dengan masalah-masalah yang diketahui**, di mana pada saat yang sama melaksanakan kunjungan yang sangat mendalam dan kunjungan sementara ke kantor-kantor polisi yang dipilih secara acak sepanjang tahun.

Kunjungan yang sering dilakukan ke **pusat-pusat penahanan pra-persidangan** dan **penahanan penjara** tidak hanya penting untuk pencegahan di tempat itu sendiri, tetapi juga karena tempat-tempat semacam itu dapat menjadi sumber informasi yang sangat penting mengenai kondisi dan perlakuan di dalam kantor-kantor polisi di mana para tahanan penjara berasal. Informasi itu penting untuk memungkinkan mekanisme pencegahan nasional menentukan kantor polisi mana yang dikunjungi di antara ratusan atau ribuan kantor polisi yang ada di dalam negara. Untuk alasan ini, pusat-pusat penahanan pra-persidangan dan penahanan penjara harus

dikunjungi tidak kurang dari setahun sekali, dengan kemungkinan lebih lanjut kunjungan-kunjungan sementara di antaranya.

Tempat-tempat penahanan dengan konsentrasi tinggi, **khususnya** kategori tahanan **yang rentan** harus juga menerima kunjungan yang sangat mendalam paling sedikit sekali setahun (sekali lagi, dengan kemungkinan kunjungan-kunjungan sementara di antaranya). Tempat-tempat semacam itu umumnya meliputi pusat-pusat atau tempat-tempat khusus dengan konsentrasi *de facto* yang tinggi pada para imigran, perempuan, anak-anak, pasien sakit jiwa, minoritas kebangsaan, etnik, kepercayaan atau bahasa, penduduk asli, atau orang-orang dengan ketidakmampuan tertentu. Risiko-risiko khusus yang dihadapi oleh kelompok-kelompok semacam itu dapat berdasar pada diskriminasi, atau pada kegagalan untuk menyediakan langkah-langkah khusus yang dibutuhkan oleh para anggota kelompok untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasar mereka.[207]

Idealnya, **kategori-kategori lain dari tempat penahanan** (termasuk penjara, contohnya) juga akan menerima kunjungan-kunjungan paling sedikit setahun sekali. Namun, sebagai titik awal, tempat-tempat penahanan lainnya ini yang berada di dalam negara, rata-rata, harus menerima kunjungan yang sangat mendalam tidak kurang dari sekali dalam tiga tahun, dengan kemungkinan lebih lanjut kunjungan-kunjungan sementara dilakukan di antaranya.

Beragam faktor yang mempengaruhi tempat-tempat penahanan individual harus dipertimbangkan oleh mekanisme pencegahan nasional untuk menentukan frekuensi kunjungan yang nyata yang akan dilakukan oleh mekanisme pencegahan nasional terhadap tempat-tempat penahanan semacam ini. Mekanisme pencegahan nasional harus menganalisis informasi yang dikumpulkan dari pelbagai sumber untuk menentukan frekuensi

---

[207] Lihat, misalnya, Komite Hak Asasi Manusia. Hamilton v. Jamaika, Komunikasi No. 616/1995, U. N. Doc. CCPR/C/66/D/616/1995 (28 Juli 1999), paragraf 8.2.

kunjungan ke tempat-tempat ini (kunjungan-kunjungan sebelumnya, wawancara dengan para tahanan yang sebelumnya berada di sana, riset, laporan berita, dll.).

Berdasar pada informasi semacam itu, setiap tempat yang diketahui atau dicurigai memiliki masalah-masalah penting dengan penyiksaan atau perlakuan sewenang-wenang lainnya, atau diketahui memiliki kondisi penahanan yang menyedihkan sehubungan dengan lembaga-lembaga lain di dalam negara, harus juga menerima kunjungan-kunjungan yang sangat mendalam paling sedikit sekali setahun, dengan kemungkinan lebih lanjut kunjungan-kunjungan sementara dilakukan di antaranya. Tentu saja, Pelapor Khusus PBB tentang Penyiksaan telah menetapkan bahwa mekanisme-mekanisme pencegahan nasional "harus melakukan kunjungan ke tempat-tempat penahanan yang lebih besar atau lebih kontroversial setiap beberapa bulan, dan dalam kasus-kasus tertentu, dengan jangka waktu yang lebih singkat.[208]

Di tempat-tempat penahanan lainnya, beberapa faktor dapat menjadi dasar yang masuk akal bagi frekuensi kunjungan yang lebih sedikit, seperti:

- Monitoring berkelanjutan oleh badan-badan kunjungan domestik lainnya (bukan mekanisme-mekanisme pencegahan nasional) yang memiliki catatan, kemampuan dan kewajiban untuk memberikan informasi kepada mekanisme-mekanisme pencegahan nasional mengenai tempat-tempat penahanan tertentu; atau
- Kunjungan yang sangat mendalam terdahulu yang dilakukan oleh mekanisme pencegahan nasional ke tempat yang diidentifikasi tidak memiliki masalah-masalah yang

[208] Pelapor Khusus PBB tentang Penyiksaan, Laporan tahun 2006 kepada Majelis Umum, UN Doc. A/61/259 (14 Agustus 2006), paragraf 71.

serius atau risiko penyiksaan atau perlakuan sewenang-wenang, kondisi penahanan yang baik, dan menerima kerja sama yang patut dicontoh dari para pejabat yang berwenang.

Dalam situasi terbatas, menyangkut suatu tempat yang bukan kantor polisi dengan masalah-masalah yang diketahui, pusat-pusat penahanan pra-persidangan dan penahanan penjara, tempat-tempat dengan konsentrasi tinggi khususnya kelompok-kelompok rentan, atau tempat-tempat lain yang diketahui atau dicurigai memiliki masalah-masalah penting, mekanisme pencegahan nasional dapat memutuskan untuk memperpanjang selang waktu antara kunjungan-kunjungan yang sangat mendalam ke tempat tertentu tersebut. Setiap tempat penahanan resmi tidak boleh menerima kunjungan yang sangat mendalam dengan frekuensi kurang dari sekali dalam lima tahun dalam situasi apa pun.

Lebih lanjut, Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan tidak merenungkan bahwa isolasi geografis dari tempat penahanan atau pembatasan ekonomi, logistik atau sumber daya manusia dari mekanisme pencegahan nasional dapat digunakan oleh suatu Negara untuk membenarkan kurangnya frekuensi kunjungan ke suatu tempat penahanan dari apa yang seharusnya. Secara prinsip, perlindungan yang diberikan oleh mekanisme pencegahan nasional kepada orang-orang yang dirampas kebebasannya melalui kunjungan-kunjungannya tidak boleh bergantung pada lokasi di mana mereka ditahan di dalam wilayah Negara tersebut. Dalam Bagian 10, kita akan membahas mengenai kemungkinan-kemungkinan untuk desentralisasi operasi dari mekanisme pencegahan nasional sebagai alat untuk menghadapi tantangan tersebarnya tempat-tempat penahanan secara geografis di dalam suatu Negara.

3.4.4. Rekomendasi-Rekomendasi APT

Setiap perkiraan tentang frekuensi kunjungan yang akan dilakukan oleh mekanisme pencegahan nasional harus berdasar pada suatu program yang:

- menggabungkan kunjungan-kunjungan yang sangat mendalam lebih lama (satu sampai empat hari, oleh tim kunjungan dari pelbagai disipliner yang terdiri dari paling sedikit tiga orang pakar), dengan kunjungan-kunjungan sementara yang lebih singkat (dalam selang waktu yang acak, yang dapat dilakukan oleh tim yang lebih kecil);
- mengalokasikan kira-kira sepertiga dari keseluruhan waktu kunjungan yang dihabiskan oleh mekanisme pencegahan nasional dalam melaksanakan kunjungan- kunjungan sementara;
- rata-rata, melakukan kunjungan yang sangat mendalam ke setiap tempat yang masuk ke dalam kategori-kategori berikut, paling sedikit sekali setahun, dengan kemungkinan lebih lanjut kunjungan-kunjungan sementara dilakukan di antaranya:
  - ❖ kantor-kantor polisi dengan masalah-masalah yang diketahui ditambah contoh yang acak dari kantor polisi lainnya;
  - ❖ pusat-pusat penahanan pra-persidangan atau penahanan penjara;
  - ❖ tempat-tempat dengan konsentrasi tinggi, khususnya kelompok-kelompok rentan;
  - ❖ tempat-tempat lain yang diketahui atau dicurigai memiliki masalah-masalah penting dengan penyiksaan atau perlakuan sewenang-wenang lainnya, atau diketahui memiliki kondisi penahanan yang menyedihkan sehubungan dengan lembaga-lembaga lain di dalam negara;

- Rata-rata, melakukan kunjungan yang sangat mendalam ke setiap tempat lainnya paling sedikit sekali dalam tiga tahun (dengan kunjungan sementara di antaranya), tetapi lebih diharapkan apabila dilakukan lebih sering;
- Tidak pernah melakukan kunjungan-kunjungan yang sangat mendalam ke setiap tempat penahanan resmi dengan frekuensi kurang dari sekali dalam lima tahun, dan dalam hal semacam ini, dapat memperpanjang selang waktu untuk sementara hanya atas dasar infromasi yang relevan mengenai tempat tersebut.

Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan tidak mengakui isolasi geografis atas tempat penahanan atau tekanan negara yang mengakibatkan pembatasan ekonomis karena, logistik atau sumber daya manusia dari mekanisme pencegahan nasional, sebagai dasar pembenaran atas kurangnya frekuensi kunjungan ke suatu tempat penahanan dari apa yang seharusnya.

4. Independensi

Pasal 18

1. Negara-Negara Pihak harus menjamin fungsi independensi (*independence*) dari mekanisme pencegahan nasional dan juga independensi pegawai-pegawainya.

(…)

4. Negara-Negara Pihak harus mempertimbangkan, manakala menetapkan mekanisme pencegahan nasional, Prinsip-prinsip yang berkenaan dengan status dan fungsi lembaga-lembaga nasional untuk melindungi dan memajukan hak-hak asasi manusia ["Prinsip-Prinsip Paris"].

4.1. Pengantar

Kunjungan-kunjungan oleh mekanisme-mekanisme pencegahan nasional tidak dapat secara efektif mencegah penyiksaan atau perlakuan sewenang-wenang lainnya kecuali mekanisme-mekanisme pencegahan nasional tersebut benar-benar independen. Pasal 18(1) Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan merupakan ketentuan pokok yang mewajibkan Negara-Negara untuk mengambil langkah-langkah untuk memastikan fungsi independen dari mekanisme-mekanisme pencegahan nasional.

Pasal 18(4) mengacu pada "Prinsip-prinsip PBB yang berkenaan dengan status dan fungsi lembaga nasional untuk melindungi dan memajukan hak-hak asasi manusia" (dikenal sebagai "Prinsip-Prinsip Paris"), yang meliputi rincian tambahan mengenai langkah-langkah untuk melindungi independensi dari lembaga-lembaga semacam itu.[209] Namun demikian, Prinsip-Prinsip Paris pada

---

[209] "Prinsip-prinsip yang berkenaan dengan status dan fungsi lembaga-lembaga nasional untuk melindungi dan memajukan hak-hak asasi manusia", Resolusi Majelis Umum PBB A/RES/48/134 (Lampiran) tertanggal 20 Desember 1993 ("Paris Principles" - "Prinsip-Prinsip Paris").

awalnya disusun untuk tujuan umum dari lembaga-lembaga hak asasi manusia dengan mandat yang lebih luas (seperti komisi-komisi hak asasi manusia nasional). Beberapa aspek dari Prinsip-Prinsip tersebut tidak diterjemahkan ke dalam konteks Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, sedangkan beberapa lainnya digantikan oleh ketentuan-ketentuan yang lebih detail dalam naskah Protokol tersebut.

Kita akan membahas pelbagai aspek dari fungsi independensi dalam sub-bagian berikut.[210]

4.2. Dasar Independensi

> ***Prinsip-Prinsip Paris***
>
> A.2. Suatu lembaga nasional harus diberikan mandat seluas mungkin yang mencantumkan komposisi dan bidang kewenangannya yang disebutkan secara jelas dalam naskah konstitusi dan legislatif.

Independensi mekanisme pencegahan nasional akan rusak jika pemerintah eksekutif memiliki kewenangan yang sah untuk membubarkan atau mengganti mekanisme pencegahan nasional, atau untuk mengubah mandat, komposisi dan kewenangannya. Hal ini benar adanya, bahkan jika pemerintah eksekutif tidak pernah benar-benar bermaksud untuk menggunakan kewenangan semacam itu, karena pemerintah akan mendapat kecaman apabila

---

[210] Lihat juga terbitan Dewan Internasional tentang Kebijakan Hak Asasi Manusia *(International Council on Human Rights Policy)* dan Kantor Komisaris Tinggi PBB untuk Hak Asasi Manusia *(Office of the High Commissioner for Human Rights)*, *Assessing the Effectiveness of National Human Rights Institutions*, Jenewa, 2005 [selanjutnya disebut "Penilaian NHRI"]; dan Pusat Pelatihan Profesional PBB tentang Hak Asasi Manusia (UN Centre for Human Rights Professional Training) Seri No. 4, Lembaga-Lembaga Hak Asasi Manusia Nasional: Sebuah Buku Pegangan tentang Penetapan dan Penguatan Lembaga-Lembaga Nasional untuk Pemajuan dan Perlindungan Hak Asasi Manusia *(National Human Rights Institutions: A Handbook on the Establishment and Strengthening of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights)* (Jenewa, 1995) [selanjutnya disebut "Buku Pegangan NHRI"].

menegasikan independensi mekanisme pencegahan nasional. Karena alasan ini, mekanisme pencegahan nasional harus didasari oleh naskah konstitusi atau legislatif yang menetapkan beberapa unsur kunci, termasuk proses penunjukan, kerangka mengenai kantor, mandat, kewenangan, pendanaan, dan garis pertanggungjawaban.[211] Penambahan independensi yang dijamin lebih berdasarkan konstitusi, ketimbang peraturan perundang-undangan yang biasa saja, menunjukkan bahwa dasar konstitusional umumnya akan lebih disukai daripada dasar peraturan perundang-undangan biasa.[212]

Hal ini juga berarti bahwa undang-undang yang membentuk mekanisme pencegahan nasional tidak boleh menempatkan lembaga tersebut atau para anggotanya di bawah pengawasan lembaga kementerian atau pejabat pemerintah, kabinet atau dewan eksekutif, Presiden atau Perdana Menteri. Satu-satunya kewenangan dengan kemampuan untuk mengubah keberadaan, mandat atau kewenangan mekanisme pencegahan nasional berada di tangan badan pembuat peraturan perundang-undangan itu sendiri.[213] Undang-undang harus secara jelas menyatakan bahwa mekanisme pencegahan nasional adalah badan pembuat peraturan perundang-undangan itu sendiri. Para menteri dan pejabat publik lainnya tidak dapat mengeluarkan perintah, langsung ataupun tidak langsung, kepada mekanisme pencegahan nasional.[214]

4.3. Independensi Para Anggota dan Staf

Para anggota mekanisme pencegahan nasional haruslah merupakan para pakar yang secara personal dan kelembagaan independen dari kekuasaan Negara.

Mekanisme pencegahan nasional umumnya tidak boleh meliputi individu-individu yang akan menduduki (atau sedang menjalani cuti singkat dari) posisi aktif dalam sistem peradilan

---

[211] Lihat Penilaian NHRI, *ibid*., hlm. 12-14 dan Buku Pegangan NHRI, *ibid*., hlm. 10-11.

[212] Lihat Penilaian NHRI, *ibid*., hlm. 13.

[213] Lihat Penilaian NHRI, *ibid*., hlm. 12-14 dan Buku Pegangan NHRI, *op. cit*., hlm. 10-11.

[214] Lihat Penilaian NHRI, *ibid*., hlm. 12.

pidana. Selain terutama sekali ditujukan kepada para penuntut umum atau pembela yang aktif, pelarangan ini juga berlaku bagi para hakim yang mengawasi pelaksanaan penghukuman (*sentencing supervision judges*) dan para hakim lainnya.[215] Konflik kepentingan, nyata atau tidak, sangat mungkin muncul di mana seorang anggota mekanisme pencegahan nasional secara terus-menerus melepaskan (*discharging*) pelbagai peranan dalam kaitan dengan seorang narapidana/tahanan, sekelompok narapidana/tahanan, lembaga atau para pejabat.[216]

Sangat jelas bahwa, para anggota mekanisme pencegahan nasional harus juga secara personal independen dari pemerintah sebagai badan eksekutif, dalam hal ini, mereka tidak boleh memiliki hubungan personal dengan tokoh politisi terkemuka dalam lembaga eksekutif, atau dengan personil penegak hukum, seperti hubungan kesetiaan politik, persahabatan atau hubungan profesional yang pernah ada. Bahkan, jika anggota yang diusulkan ternyata tidak independen, jika ia dirasa menyimpang, maka hal ini dapat secara serius membahayakan kerja dari mekanisme pencegahan nasional.

Mekanisme pencegahan nasional harus memiliki kewenangan untuk memilih dan mempekerjakan stafnya sendiri atas dasar persyaratan dan kriteria yang ditentukan oleh mekanisme pencegahan nasional itu sendiri.[217] Dewan Internasional tentang Kebijakan Hak Asasi Manusia (*International Council on Human Rights Policy*) dan Kantor Komisaris Tinggi PBB untuk Hak Asasi Manusia (*UN Office of the High Commissioner for Human Rights*) menetapkan bahwa staf lembaga-lembaga hak asasi manusia nasional "tidak boleh dengan sendirinya dinomorduakan atau dipekerjakan dengan orang-orang pindahan dari cabang layanan publik.[218] Untuk

---

[215] Untuk pembahasan yang lebih detail tentang situasi inspektorat peradilan, lihat sub-bagian 10.2.6. dalam Bagian 10 di bawah.

[216] Lihat Penilaian NHRI, *ibid*., hlm. 12-14.

[217] *Ibid*., hlm. 13.

[218] *Ibid*., hlm. 13.

memastikan otonomi operasional, mekanisme pencegahan nasional harus juga memiliki kewenangan eksklusif untuk mengembangkan aturan tata kerjanya sendiri tanpa modifikasi eksternal.[219]

Prinsip-Prinsip Paris menyatakan bahwa, biasanya, lembaga-lembaga hak asasi manusia nasional mungkin meliputi perwakilan "Parlemen" dan "departemen-departemen Pemerintah". Namun demikian, dalam konteks Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, masuknya para anggota parlemen, yang merupakan anggota dari pihak yang memerintah, atau perwakilan pemerintah lainnya (baik dari tingkat politis maupun tingkat departemen), dalam mekanisme pencegahan nasional akan menjadi tidak tepat, bahkan dalam kapasitas sebagai pemberi nasihat sekalipun.

Alasannya adalah antara lain: *Pertama*, Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan menetapkan bahwa mekanisme pencegahan nasional dan para pejabat Negara melakukan suatu dialog bersama yang mendiskusikan tentang langkah-langkah yang dimungkinkan untuk mengimplementasikan rekomendasi-rekomendasi dari mekanisme pencegahan nasional.[220] Terlihat jelas bahwa Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan tidak merenungkan bahwa pemerintah akan dengan sendirinya ikut serta dalam diskusi dan pertimbangan-pertimbangan yang mengarah pada rekomendasi-rekomendasi yang dibuat oleh mekanisme pencegahan nasional.

Kedua, kerja dari mekanisme pencegahan nasional secara inheren akan melibatkan "informasi rahasia", termasuk pernyataan-pernyataan sensitif dari para tahanan individual; hal ini oleh Pasal 21(2) Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan dinyatakan sebagai hak istimewa yang dimiliki oleh mekanisme pencegahan nasional untuk tidak menyingkap informasi yang

---

[219] Lihat Buku Pegangan NHRI, *op. cit.*, hlm. 11, paragraf 71.

[220] Pasal 22 Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan.

didapat kepada pemerintah. Pertimbangan-pertimbangan ini – yang diambil bersama dengan fungsi-fungsi khusus mekanisme pencegahan nasional sebagai pembeda dari jenis-jenis lembaga hak asasi manusia nasional yang lebih umum – menghalangi kehadiran perwakilan pemerintah di dalam setiap kapasitas yang dimiliki oleh mekanisme pencegahan nasional.

4.4. Prosedur Penunjukan

> ***Prinsip-Prinsip Paris***
>
> B.3. Untuk menjamin suatu mandat yang tetap bagi anggota-anggota lembaga tanpa adanya campur tangan, penunjukan mereka dilakukan dengan tindakan resmi yang menetapkan jangka waktu khusus dari mandat. Mandat dapat diperbarui asalkan keanekaragaman keanggotaan dari lembaga itu dipastikan.

Pembuatan prosedur yang tepat untuk proses penunjukan para anggota mekanisme pencegahan nasional dapat memainkan peranan yang sangat penting di dalam memastikan independensi. Undang-undang yang menetapkan mekanisme pencegahan nasional harus menegaskan:

- metode penunjukan;
- kriteria untuk penunjukan;
- jangka waktu penunjukan;
- imunitas dan keistimewaan;
- pemecatan dan prosedur permohonan.

Keputusan mengenai siapa yang akan ditunjuk harus tidak secara langsung diputuskan oleh pemerintah eksekutif, walaupun hal ini tidak menghalangi penunjukan formal oleh kepala negara setelah keputusan nyata diambil oleh badan yang terpisah.[221] Proses

[221] Lihat Penilaian NHRI, *op.cit*., hlm. 14.

penunjukan harus mengamanatkan adanya konsultasi dengan atau keterlibatan langsung sejumlah luas kelompok masyarakat sipil, seperti NGO, organisasi-organisasi sosial dan profesional, universitas, dan pakar-pakar lain. Pembentukan badan penunjukan khusus, antara lain meliputi perwakilan dari komunitas-komunitas ini. Selain itu, pembentukan tersebut juga meliputi proses konsultatif yang dipimpin oleh Komite Parlemen (hal ini hanya akan memuaskan apabila terdapat pemisahan kelembagaan dan politis yang efektif antara parlemen dan pemerintah eksekutif).[221] Dalam beberapa keadaan, proses konsultatif yang dipimpin oleh sebuah komisi penunjukan independen yang sah dapat dijadikan pilihan.

Dewan Internasional tentang Kebijakan Hak Asasi Manusia dan Kantor Komisaris Tinggi PBB untuk Hak Asasi Manusia telah mengusulkan bahwa untuk sebagian besar lembaga hak asasi manusia nasional, "lima tahun adalah masa yang tepat bagi para anggota mekanisme pencegahan nasional untuk bekerja secara efektif tanpa terlalu terpengaruh oleh kegelisahan akan prospek pekerjaan di masa depan."[222] Contoh lain, draf peraturan perundang-undangan untuk mengimplementasikan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan di Argentina menetapkan masa waktu empat tahun, yang dapat diperpanjang, untuk setiap anggota mekanisme pencegahan nasional yang berjumlah sepuluh orang.

Pengaturan tanggal akhir masa waktu penunjukan menjamin bahwa terdapat suatu kesinambungan di dalam keanggotaan. Karena dapat dihindarinya keadaan di mana masa waktu semua anggota mekanisme pencegahan nasional mungkin akan berakhir pada saat yang bersamaan dan keadaan di mana keanggotaan secara keseluruhan baru. Pengaturan masa waktu ini digunakan di dalam keanggotaan Sub-komite Internasional.

Selama masa jabatan yang ditetapkan, seorang individu harus memiliki jaminan yang kuat terhadap jabatannya. Dengan kata lain, para anggota mekanisme pencegahan nasional harus tunduk pada pergantian/pemindahan, jika semuanya terkena ketentuan itu,

hanya dengan pemungutan suara terbanyak (sekitar tiga perempat) dari keanggotaan mekanisme pencegahan nasional itu sendiri (mekanisme pencegahan nasional memiliki banyak anggota), atau di parlemen (di mana mekanisme pencegahan nasional hanya memiliki satu atau dua anggota), dan apabila terdapat bukti adanya perbuatan jahat yang berat.

4.5. Keistimewaan dan Imunitas

> ***Pasal 35***
>
> Para anggota Sub-komite untuk Pencegahan dan mekanisme pencegahan nasional harus diberikan hak-hak istimewa dan imunitas yang diperlukan untuk melaksanakan fungsi mereka secara independen. (…)

Pasal 35 Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan menetapkan bahwa mekanisme pencegahan nasional "diberikan hak-hak istimewa dan imunitas yang diperlukan untuk melaksanakan fungsi mereka secara independen".

Hal ini sesuai dengan Bagian 22 dan 23 dari Konvensi PBB tentang Hak-Hak Istimewa dan Imunitas (*Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations*),[224] yang diterapkan secara langsung pada Sub-komite Internasional (Sub-komite Pencegahan).[225] Model yang serupa harus juga diterapkan untuk setiap anggota mekanisme pencegahan nasional, termasuk:

---

[224] Konvensi PBB tentang Hak-Hak Istimewa dan Imunitas, disahkan oleh Majelis Umum tanggal 13 Februari 1946, mulai berlaku tanggal 10 Februari 1949.

[225] Kalimat kedua dalam Pasal 35 Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan menyatakan: "Para anggota Sub-komite untuk Pencegahan harus diberikan hak-hak istimewa dan imunitas sebagaimana ditetapkan dalam bagian 22 Konvensi PBB tentang Hak-Hak Istimewa dan Imunitas tanggal 13 Februari 1946, tunduk kepada ketentuan-ketentuan dari bagian 23 dari Konvensi."

- Selama masa keanggotaan mekanisme pencegahan nasional dan dalam kaitan dengan kerja-kerja mekanisme pencegahan nasional:
  - Imunitas terhadap penangkapan atau penahanan pribadi, dan terhadap penyitaan barang-barang pribadi mereka;
  - Imunitas terhadap penyitaan atau pengawasan surat-surat dan dokumen-dokumen;
  - Tidak mengganggu komunikasi.
- Selama dan setelah berakhirnya masa keanggotaan:
  - Imunitas terhadap tindakan-tindakan hukum menyangkut kata-kata yang diucapkan atau dituliskan atau dilakukan selama pelaksanaan tugas-tugas mereka untuk mekanisme pencegahan nasional.

Keistimewaan dan imunitas ini harus diterapkan secara pribadi ke setiap anggota mekanisme pencegahan nasional. Namun demikian, dengan maksud untuk mengamankan independensi mekanisme pencegahan nasional dan bukan untuk keuntungan pribadi anggota, keanggotaan mekanisme pencegahan nasional yang penuh, berdasarkan pemungutan suara terbanyak yang jelas (misalnya, 2/3 atau 3/4), dapat diberikan kemampuan untuk melepaskan imunitas dalam kasus-kasus individual berdasarkan keadaan-keadaan yang ditetapkan.

Pasal 21

2. Informasi rahasia yang dikumpulkan oleh mekanisme pencegahan nasional harus diistimewakan. (…)

Berkenaan dengan perlindungan terhadap informasi yang dipegang oleh mekanisme pencegahan nasional, baik secara kolektif maupun individual, Pasal 21 Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan menguatkan keistimewaan dan imunitas umum yang disebutkan dalam Pasal 35.

Informasi yang "istimewa" berdasarkan hukum nasional bukan merupakan subjek yang wajib disingkapkan kepada setiap orang, termasuk kepada pejabat eksekutif maupun judisial. Dengan kata lain, Pasal 21 mewajibkan Negara untuk memastikan bahwa hukum nasionalnya tidak mengizinkan pencarian, penyitaan, ataupun kewajiban untuk menyingkap informasi rahasia yang dipegang oleh mekanisme pencegahan nasional. Pengecualian untuk melakukan pencarian dan penyitaan secara umum berdasarkan hukum pidana, perdata ataupun administratif, harus ditetapkan, jika belum ada, untuk mekanisme pencegahan nasional.

Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan sendiri tidak secara jelas memberikan pengecualian terhadap keistimewaan yang ditetapkan dalam Pasal 21. Keistimewaan yang memiliki imunitas paling kuat berdasarkan hukum nasional biasanya menyangkut informasi yang ditetapkan oleh pemerintah eksekutif sebagai "rahasia negara". Keistimewaan semacam ini memiliki imunitas terhadap penyingkapan. Bentuk keistimewaan lain yang paling umum dan juga memiliki imunitas yang paling kuat adalah keistimewaan hubungan pengacara-klien. Hanya pengecualian yang sangat terbatas yang diperbolehkan: misalnya, seorang hakim dapat mengesampingkan keistimewaan suatu dokumen yang disiapkan oleh seorang pengacara untuk tujuan semata-mata membantu kliennya untuk melakukan suatu kejahatan. Contoh lainnya, dalam keadaan yang jarang terjadi, di mana seorang terdakwa membuktikan bahwa informasi yang ada merupakan satu-satunya sumber informasi yang memungkinkan dirinya berhasil keluar dari penuntutan pidana.[226]

Secara prinsipil, dan berdasar pada naskah Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, tidak boleh terdapat pengecualian apa pun terhadap keistimewaan yang melekat pada informasi rahasia yang dikumpulkan oleh mekanisme pencegahan nasional melalui pengamatan dan wawancara yang dilakukan

---

[226] Lihat, misalnya, *R. v. McClure*, [2001] 1 S.C.R. 445 (Pengadilan Tinggi Kanada).

pada saat kunjungan. Agar mekanisme pencegahan nasional berfungsi secara efektif, orang-orang yang diwawancarai harus diyakinkan bahwa informasi yang mereka berikan tidak akan disingkap di kemudian hari. Diterapkannya larangan oleh para pengacara pejabat pemerintah terhadap informasi yang dikumpulkan oleh mekanisme pencegahan nasional, karena ada kecurigaan bahwa informasi tersebut berisi data tentang kejahatan, bisa sangat dan segera melemahkan perlindungan yang ditegaskan dalam Pasal 21. Berkenaan dengan tujuan mekanisme pencegahan nasional, yakni untuk mengumpulkan dan menggunakan informasi mengenai perlakuan sewenang-wenang yang terjadi, maka akan sangat mudah bagi pejabat pemerintah melanggar keistimewaan dan kerahasiaan mekanisme pencegahan nasional atas dasar "penegakan hukum".

Masalah lebih lanjut mengenai keistimewaan adalah peranan dari orang yang memberikan informasi. Dalam keistimewaan hubungan pengacara-klien, sering kali disebutkan bahwa keistimewaan tersebut adalah milik klien, bukan milik pengacara. Dengan demikian, jika klien secara bebas setuju untuk menyingkap informasi yang ia miliki, maka ia dapat melepaskan keistimewaan yang ia miliki tanpa mempedulikan posisi pengacara. Dengan melihat kembali pada fungsi mekanisme pencegahan nasional dan kerentanan yang melekat pada orang-orang yang dirampas kebebasannya, jelas bahwa aspek keistimewaan hubungan pengacara-klien tidak dapat ditransformasikan ke dalam konteks Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan. Sementara di satu pihak, berkaitan dengan Pasal 21(2), data pribadi tidak dapat disingkapkan oleh mekanisme pencegahan nasional tanpa persetujuan dari individu yang bersangkutan, di pihak lain hal itu tidak mengikuti ketentuan bahwa seorang individu bisa *meminta* mekanisme pencegahan nasional menyingkap informasi tentang dirinya kepada pihak ketiga. Dalam kasus-kasus seperti itu, baik mekanisme pencegahan nasional maupun seorang individu harus memberikan persetujuan untuk penyingkapan.

Pada akhirnya, masalah tentang kerahasiaan dan keistimewaan menggarisbawahi persoalan-persoalan yang dapat muncul jika badan yang ditunjuk sebagai mekanisme pencegahan nasional secara bersamaan menuntut atau mengadili kasus-kasus individual atas nama korban tertentu atau melawan pelaku-pelaku tertentu.[227] Penyingkapan yang umumnya mewajibkan adanya suatu dengar pendapat (*hearings*) agar adil bagi pihak yang mengadu dan pihak pelanggar yang didakwa akan melemahkan pendekatan yang kooperatif/rahasia kepada fungsi kunjungan dan wawancara dari mekanisme pencegahan nasional.

Kita akan kembali pada Pasal 21 dan masalah mengenai akses atas dan perlindungan terhadap informasi rahasia dan data pribadi dengan perspektif yang sedikit berbeda berdasarkan sub-bagian 6.2. dari Bagian 6 di belakang nanti.

4.6. Independensi Keuangan

Pasal 18

(…)

3. Negara-Negara Pihak berusaha untuk menyediakan sumber-sumber yang diperlukan untuk berfungsinya mekanisme pencegahan nasional. (…)

Prinsip-Prinsip Paris

B.2. Lembaga nasional harus mempunyai infrastruktur yang cocok dengan kelancaran kegiatannya, terutama pembiayaan yang cukup. Tujuan dari pembiayaan harus memungkinkan lembaga nasional untuk mempunyai karyawan dan kantor sehingga terlepas dari pemerintah dan tidak tunduk pada pengawasan keuangan yang bisa mempengaruhi independensinya.

---

[227] Masalah ini dibahas secara lebih mendetail dalam sub-bagian 3.3.3. dalam Bagian 3 di depan.

Pasal 18(3) mewajibkan Negara-Negara Pihak untuk menyediakan sumber-sumber yang diperlukan untuk berfungsinya mekanisme-mekanisme pencegahan nasional. Sejalan dengan Prinsip-Prinsip Paris, otonomi keuangan merupakan syarat yang fundamental; tanpanya, suatu mekanisme pencegahan nasional tidak akan dapat menjalankan otonomi operasionalnya maupun independensinya untuk membuat keputusan. Oleh karena itu, dalam kaitan dengan usaha perlindungan lebih lanjut untuk menjaga independensi dari mekanisme-mekanisme pencegahan nasional, sumber dan sifat dasar dari pendanaan mereka harus ditetapkan dalam peraturan pelaksanaan (*implementing law*).[228]

Undang-undang juga harus menetapkan proses untuk alokasi pendanaan tahunan untuk mekanisme pencegahan nasional. Proses tersebut tidak boleh berada di bawah pengawasan langsung dari pemerintah eksekutif. Dewan Internasional tentang Kebijakan Hak Asasi Manusia dan Kantor Komisaris Tinggi PBB untuk Hak Asasi Manusia mengusulkan suatu proses untuk lembaga-lembaga hak asasi manusia nasional yang juga dapat bertugas sebagai mekanisme pencegahan nasional:[229]

- mekanisme pencegahan nasional akan menyusun anggaran tahunannya sendiri;
- jumlah keseluruhan pendanaan yang dicari berdasarkan anggaran tahunan tersebut selanjutnya akan diajukan untuk dilakukan pemungutan suara di Parlemen;
- dalam alokasi yang dibuat oleh Parlemen, mekanisme pencegahan nasional akan berhak untuk menentukan penggunaan dana tersebut untuk hal-hal tertentu.

Bagaimana mungkin mekanisme pencegahan nasional dapat terus menentukan jumlah permintaannya? Bagaimana pemerintah dapat memperkirakan jumlah yang diperlukan untuk periode awal yang

---

[228] Buku Pegangan NHRI, *op.cit*, hlm. 11, paragraf 74.

[229] Penilaian NHRI, *op.cit*, hlm. 13 dan Buku Pegangan NHRI, *ibid*., hlm. 11.

dibutuhkan sebelum mekanisme pencegahan nasional dapat menyampaikan permintaan anggarannya yang pertama? Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan mewajibkan setiap Negara Pihak untuk mempersiapkan sumber-sumber yang tersedia agar mekanisme pencegahan nasional dapat berfungsi secara efektif. Hal ini berarti bahwa sumber-sumber keuangan dan sumber daya manusia yang tersedia untuk mekanisme pencegahan nasional harus memungkinkan dilakukannya kunjungan ke tempat penahanan dalam selang waktu yang konsisten dengan kriteria yang dijelaskan dalam sub-bagian 3.4. dalam Bab 3 di atas.

Anggaran yang disusun untuk suatu mekanisme pencegahan nasional akan bergantung pada variabel-variabel khusus dari suatu negara, sebagai berikut:

- jumlah tempat penahanan,
- jenis-jenis tempat penahanan,
- kepadatan populasi tahanan (jumlah tahanan di tiap tempat),
- jarak yang diperlukan untuk pergi melakukan kunjungan.

Dalam mengembangkan anggaran-anggaran berdasar pada frekuensi kunjungan yang diperkirakan, penting untuk dipertimbangkan bahwa mekanisme pencegahan nasional umumnya akan membutuhkan staf, dan dalam beberapa kasus, di luar para pakar yang ada. Mekanisme pencegahan nasional juga membutuhkan waktu tambahan sebelum kunjungan (untuk persiapan) dan setelah kunjungan (untuk menganalisis dan menyusun laporan).

Negara-negara dihadapkan pada wilayah geografis yang luas, di mana tempat-tempat penahanan tersebar di pelbagai tempat dengan jarak yang jauh. Terkait dengan hal tersebut, anggaran biaya perjalanan mekanisme pencegahan nasional dapat dikurangi apabila terdapat kantor-kantor cabang yang tersebar secara geografis atau terdapat beberapa mekanisme pencegahan nasional untuk melengkapi kantor pusat mekanisme pencegahan nasional, dan/atau dengan

memastikan bahwa keseluruhan keanggotaan dari mekanisme pencegahan nasional cukup luas dan beragam untuk membentuk "sub-tim" yang berkedudukan di wilayah yang berbeda-beda.[230] Negara-Negara tetap harus menyusun anggaran untuk pertemuan-pertemuan berkala antar-para perwakilan dari seluruh mekanisme pencegahan nasional di dalam Negara tersebut, walaupun sekali lagi, biaya-biaya ini dapat dikurangi melalui telekonferensi atau cara-cara lain.

4.7. Rekomendasi-Rekomendasi APT

- Mekanisme pencegahan nasional harus didasari oleh naskah konstitusi atau legislatif yang menetapkan unsur-unsur kunci, termasuk proses penunjukan dan kriteria, kerangka mengenai kantor, mandat, kewenangan, pendanaan, imunitas dan keistimewaan, pemecatan dan prosedur permohonan. Dasar konstitusional umumnya lebih disukai daripada dasar di dalam peraturan perundang-undangan biasa.
- Anggota atau para anggota pemerintahan eksekutif harus memiliki kewenangan yang sah untuk membubarkan atau mengganti mekanisme pencegahan nasional, atau untuk mengubah mandat, komposisi dan kewenangannya.
- Undang-undang harus secara jelas menentukan bahwa para menteri dan pejabat publik lainnya tidak dapat mengeluarkan perintah, langsung ataupun tidak langsung, kepada mekanisme pencegahan nasional.
- Undang-undang harus menetapkan bahwa setiap anggota dari mekanisme pencegahan nasional merupakan pakar yang secara personal dan kelembagaan, independen dari kekuasaan Negara.

---

[230] Pilihan struktur organisasi dari mekanisme pencegahan nasional akan dibahas secara lebih mendetail dalam Bagian 10 di bawah.

- Para anggota parlemen yang merupakan anggota dari pihak yang memerintah, perwakilan dari kepemimpinan politik terkemuka dalam pemerintah, dan perwakilan dari departemen pemerintah, tidak dapat ditunjuk sebagai anggota dari mekanisme pencegahan nasional, apalagi jika penunjukan mereka sebagai anggota mekanisme pencegahan nasional disepakati tanpa mekanisme pemungutan suara.
- Mekanisme pencegahan nasional harus memiliki kewenangan untuk memilih dan mempekerjakan stafnya sendiri atas dasar persyaratan dan kriteria yang ditentukan oleh mekanisme pencegahan nasional itu sendiri.
- Mekanisme pencegahan nasional harus memiliki kewenangan eksklusif untuk mengembangkan aturan tata kerjanya sendiri.
- Proses penunjukan harus mengamanatkan adanya konsultasi dengan masyarakat sipil.
- Undang-undang harus menetapkan mandat masa kerja selama lima tahun pas. Selama masa kerjanya, para anggota harus tunduk pada pergantian/pemindahan, jika semuanya terkena ketentuan itu, hanya dengan pemungutan suara terbanyak dari keseluruhan anggota mekanisme pencegahan nasional atau suara terbanyak di parlemen.
- Sistem masa kerja yang beraturan dan tidak secara serempak dapat digunakan untuk menjamin adanya suatu kesinambungan.
- Undang-undang harus memberikan imunitas dan keistimewaan untuk kerja-kerja mekanisme pencegahan nasional, termasuk imunitas terhadap penangkapan atau penahanan pribadi atau terhadap penyitaan atau pengawasan barang-barang, surat-surat, komunikasi-komunikasi, dan imunitas permanen terhadap tindakan-tindakan hukum selama pelaksanaan tugas-tugas mekanisme pencegahan nasional.

- Undang-undang harus memberikan keistimewaan yang dapat dilaksanakan terhadap penyingkapan (kepada pemerintah, pengadilan, atau setiap masyarakat privat atau organisasi) informasi yang dipegang oleh mekanisme pencegahan nasional.
- Sumber dan sifat dasar dari pendanaan mekanisme pencegahan nasional harus ditetapkan dalam peraturan pelaksanaan (*implementing law*), termasuk proses untuk alokasi pendanaan tahunan. Parlemen harus menyetujui anggaran tahunan secara global, berdasar pada permintaan langsung dari mekanisme pencegahan nasional. Mekanisme pencegahan nasional selanjutnya dapat mempergunakan anggaran tersebut tanpa persetujuan terlebih dahulu dari pejabat pemerintah eksekutif.

5. Keanggotaan

5.1. Keahlian

> ***Pasal 18***
>
> (…)
>
> 2. Negara-Negara Pihak harus mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk menjamin bahwa para pakar dari mekanisme pencegahan nasional memiliki kemampuan yang diperlukan dan pengetahuan profesional. (…)

Agar mekanisme pencegahan nasional dapat berfungsi secara efektif, tidaklah cukup bahwa para anggotanya independen dari pemerintah, pengadilan, dan pejabat yang berwenang terhadap tempat-tempat penahanan. Sebagaimana ditetapkan secara tegas dalam Pasal 18, setiap anggota harus memiliki keahlian yang relevan dan mekanisme pencegahan nasional secara keseluruhan harus menggabungkan keanekaragaman dan keseimbangan bidang pengetahuan profesional yang berbeda-beda menjadi satu. Pelapor Khusus PBB tentang Penyiksaan telah menyatakan bahwa "sangat penting bagi Negara-Negara Pihak... memastikan keanggotaan dari profesi yang berbeda-beda" dalam mekanisme pencegahan nasional.[231] Negara-Negara harus selanjutnya mempertimbangkan untuk mengidentifikasi lingkup keahlian yang tepat, dan mengenali kebutuhan akan adanya keseimbangan di dalam implementasi peraturan perundang-undangan itu sendiri.

Perpaduan antara kemampuan dan latar belakang profesional berikut harus dicakup:

- pengacara-pengacara (khususnya dengan keahlian dalam bidang hak asasi manusia nasional atau internasional,

---

[231] Pelapor Khusus PBB tentang Penyiksaan, Laporan tahun 2006 kepada Majelis Umum, UN Doc. A/61/259 (14 Agustus 2006), paragraf 70.

hukum pidana, hukum mengenai pengungsi dan pencari suaka, dan dalam beberapa kasus, hukum humaniter),

- dokter-dokter (termasuk, tetapi tidak terbatas pada ahli forensik),
- psikolog dan psikiater,
- orang-orang dengan pengalaman profesional sebelumnya mengenai kebijakan, administrasi tentang penjara dan lembaga-lembaga perawatan penyakit jiwa,
- perwakilan-perwakilan NGO,
- orang-orang yang sebelumnya telah memiliki pengalaman dalam melakukan kunjungan ke tempat-tempat penahanan,
- orang-orang dengan pengalaman kerja sebelumnya, khususnya dengan kelompok-kelompok rentan (seperti imigran, perempuan, anak-anak, orang-orang dengan ketidakmampuan fisik atau mental, penduduk asli, dan minoritas kebangsaan, etnis, kepercayaan atau bahasa),
- ahli-ahli antropologi,
- pekerja-pekerja sosial.

Keahlian yang dimiliki oleh mekanisme pencegahan nasional sendiri dapat dilengkapi dari waktu ke waktu dengan melibatkan pakar-pakar dari luar. Undang-undang harus secara jelas membolehkan mekanisme pencegahan nasional untuk melibatkan pakar-pakar seperti itu, dan membolehkan pakar-pakar tersebut (dan staf reguler dari mekanisme pencegahan nasional) untuk menemani para anggota mekanisme pencegahan nasional pada waktu kunjungan dilakukan. Namun demikian, hal ini tidak dapat mengurangi kebutuhan untuk memiliki lingkup keahlian yang cukup di dalam bagian keanggotaan dari mekanisme pencegahan nasional itu sendiri, di mana para anggota akan menjadi pengambil keputusan terakhir.

Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan menegaskan bahwa mekanisme pencegahan nasional akan bekerja untuk perbaikan, melalui proses rekomendasi dan dialog persuasif,

sebagai lawan kekuasaan pembuat peraturan yang mengikat. Oleh karena itu, kemampuan-kemampuan lain yang diperlukan untuk keanggotaan mekanisme pencegahan nasional yang efektif adalah wibawa moral dan rasa hormat di dalam masyarakat. Para anggota mekanisme pencegahan nasional juga harus memperlihatkan sebuah komitmen personal terhadap pencegahan penyiksaan dan perlakuan sewenang-wenang, dan komitmen untuk memperbaiki kondisi di dalam tempat-tempat penahanan.

5.2. Perwakilan dengan Keseimbangan Jender, Etnis dan Minoritas

> ***Pasal 18***
>
> 2. (...) Mereka harus berjuang untuk keseimbangan jender dan perwakilan etnis dan kelompok minoritas yang memadai di dalam negara. (…)

Prinsip yang diartikulasikan dalam Pasal 18 sangat penting, khususnya bagian terakhirnya (mempromosikan keseimbangan di lembaga-lembaga publik). Tetapi Pasal 18 juga sangat penting untuk memastikan bahwa mekanisme pencegahan nasional akan memiliki pengetahuan dan kemampuan untuk mengumpulkan informasi yang diperlukan agar rekomendasi-rekomendasi yang dihasilkan menjadi efektif.

Kepekaan terhadap, dan pengetahuan langsung mengenai kebudayaan, kepercayaan, dan kebutuhan materi dari kelompok yang berbeda di dalam masyarakat akan membantu memastikan bahwa para anggota mekanisme pencegahan nasional dapat memahami bagaimana suatu lembaga berhasil atau gagal untuk memenuhi kebutuhan para tahanan dalam kelompok-kelompok tersebut. Oleh karena itu, keseimbangan jender, perwakilan etnis dan kelompok-kelompok minoritas, serta orang-orang dengan ketidakmampuan tertentu di dalam mekanisme pencegahan nasional akan membantu mekanisme pencegahan nasional untuk

memenuhi mandatnya secara lebih efektif. Memiliki keanekaragaman kemampuan bahasa di dalam keanggotaan mekanisme pencegahan nasional juga penting, karena para anggota mekanisme pencegahan nasional pada umumnya akan memperoleh informasi yang lebih baik dari orang-orang yang diwawancarainya apabila mereka dapat berkomunikasi secara langsung (keanekaragaman bahasa di antara para anggota mekanisme pencegahan nasional juga dapat membantu mengurangi biaya-biaya dan ketidaknyamanan menggunakan penerjemah).

Para tahanan dan narapidana mungkin memiliki tingkat kenyamanan yang berbeda-beda dalam hal berbicara dengan orang-orang dengan jenis kelamin yang berbeda mengenai masalah-masalah yang mungkin sangat mendalam. Misalnya, seorang tahanan perempuan mungkin akan lebih terbuka mengenai kekerasan atau pelecehan seksual apabila ia diwawancarai oleh seorang perempuan. Anggota dari etnis atau kelompok-kelompok minoritas tertentu mungkin akan lebih nyaman membicarakan perlakuan mereka dengan seseorang yang berasal dari kelompok yang sama. Mereka mungkin akan merasa curiga dengan motif dari seseorang yang berasal dari kelompok yang berbeda.

Untuk alasan-alasan ini, tujuan yang ditetapkan dalam Pasal 18 harus disatukan di dalam peraturan pelaksanaan domestik dan dalam proses penunjukan untuk keanggotaan mekanisme pencegahan nasional.

5.3. Rekomendasi-Rekomendasi APT

- Peraturan pelaksanaan harus menetapkan perpaduan antara keahlian yang relevan untuk keanggotaan mekanisme pencegahan nasional, termasuk: pengacara-pengacara, dokter-dokter, psikolog dan psikiater, orang-orang dengan pengalaman profesional sebelumnya mengenai kebijakan, administrasi tentang penjara dan lembaga-lembaga perawatan penyakit jiwa, perwakilan-perwakilan NGO, orang-orang yang sudah memiliki pengalaman melakukan kunjungan ke tempat-tempat penahanan, orang-orang dengan pengalaman kerja sebelumnya, khususnya dengan kelompok-kelompok rentan, ahli-ahli antropologi, dan pekerja-pekerja sosial.
- Undang-undang harus secara jelas membolehkan mekanisme pencegahan nasional untuk melibatkan pakar-pakar dari luar dan membolehkan pakar-pakar tersebut (dan staf reguler dari mekanisme pencegahan nasional) untuk menemani para anggota mekanisme pencegahan nasional pada waktu kunjungan dilakukan.
- Undang-undang harus menetapkan keanggotaan mekanisme pencegahan nasional yang memiliki keseimbangan jender dan perwakilan etnis dan kelompok-kelompok minoritas yang memadai, serta orang-orang dengan ketidakmampuan tertentu.

6. Jaminan dan Kewenangan Berkenaan dengan Kunjungan

6.1. Akses ke Semua Tempat Penahanan

> ***Pasal 20***
>
> Untuk memungkinkan mekanisme-mekanisme pencegahan nasional untuk memenuhi mandat mereka, Negara-Negara Pihak pada Protokol ini berusaha untuk memberikan kepada mereka:
>
> (a) Akses kepada semua informasi mengenai jumlah orang yang dirampas kebebasannya di tempat-tempat penahanan sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 4, dan juga mengenai jumlah tempat penahanan dan lokasi mereka;
>
> (…)
>
> (c) Akses kepada semua tempat penahanan dan instalasi serta fasilitas mereka;
>
> (…)
>
> (e) Kebebasan untuk memilih tempat-tempat yang mereka ingin kunjungi dan orang-orang yang mereka ingin wawancarai; (…)

Lingkup luas dari definisi "tempat-tempat penahanan" dan persyaratan dasar bahwa tempat-tempat semacam itu dibuka untuk kunjungan yang dilakukan oleh mekanisme-mekanisme pencegahan nasional berdasarkan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan dijelaskan dalam Bagian 3 di depan. Pasal 20 dari Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan melengkapi hak dasar dari mekanisme pencegahan nasional untuk mengunjungi tempat-tempat penahanan dengan rincian tambahan tentang jaminan dan kewenangannya.

6.1.1. Akses ke Semua Bagian dari Pelbagai Tempat Penahanan

Pasal 20(c) mewajibkan para pejabat berwenang Negara untuk memberikan kepada mekanisme-mekanisme pencegahan nasional akses terhadap semua bagian dari pelbagai tempat penahanan. Hal ini mencakupi, misalnya, ruang-ruang asrama, sel-sel isolasi, halaman, area-area olah raga, dapur, bengkel-bengkel kerja, fasilitas pendidikan, fasilitas medis, instalasi-instalasi kesehatan, dan ruang-ruang kerja para staf. Dengan mengunjungi semua area di dalam sebuah tempat penahanan, mekanisme-mekanisme pencegahan nasional bisa memperoleh kesan yang menyeluruh tentang kondisi penahanan dan perlakuan terhadap orang-orang yang kebebasannya dirampas.

Menelusuri seluruh fasilitas tempat penahanan juga memungkinkan para anggota mekanisme kunjungan nasional bisa memvisualisasikan tampilan keseluruhan dari fasilitas-fasilitas penahanan, sistem keamanan fisik, arsitektur, dan unsur-unsur struktural lainnya yang memainkan pengaruh yang penting dalam kehidupan harian dari orang-orang yang kebebasannya dirampas itu. Jaminan terhadap akses yang penuh juga membantu mencegah pejabat berwenang dari tindakan menjauhkan para tahanan dari mekanisme kunjungan nasional dengan menyembunyikan mereka dari tempat-tempat penahanan normal.

Di mana sebuah pengecualian terhadap hak untuk akses diinginkan, Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan secara eksplisit menegaskan ketentuan tentang hal itu (lihat misalnya Pasal 14(2) *vis-à-vis* Sub-komite internasional). Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan tidak menyediakan pengecualian hak bagi mekanisme pencegahan nasional untuk mengunjungi bagian mana pun dari tempat penahanan, termasuk berdasarkan pertimbangan keamanan atau keselamatan. Peraturan perundang-undangan domestik harus jelas-jelas menegaskan bahwa tidak ada bagian apa pun dari tempat penahanan yang boleh disembunyikan dari pemeriksaan yang ketat oleh mekanisme pencegahan nasional dengan alasan apa pun.

6.1.2. Pilihan Tempat-Tempat yang Dikunjungi

Pasal 20(e) menegaskan bahwa mekanisme pencegahan nasional harus memiliki kebebasan untuk memilih tempat-tempat yang akan dikunjunginya. Ini merupakan satu dari alasan-alasan yang disyaratkan oleh Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan bahwa mekanisme pencegahan nasional memiliki hak untuk disediakan informasi yang akurat dan terbaru yang berisi rincian tentang jumlah orang-orang yang kebebasannya dirampas di masing-masing tempat penahanan mereka, juga seluruh jumlah tempat dan lokasi mereka berkenaan dengan Pasal 20(a). Dengan demikian, hak untuk mengakses informasi harus secara tegas disediakan dengan mengimplementasikan peraturan perundang-undangan. Dalam praktiknya, hanya dengan menganalisis informasi ini, bersama dengan informasi dari sumber-sumber lain seperti NGO dan media berita, mekanisme pencegahan nasional mampu merancang sebuah program kunjungan yang efektif.

6.1.3. Kunjungan-Kunjungan Mendadak (Tanpa Pemberitahuan)

Juga jelas bahwa mekanisme pencegahan nasional harus memiliki kewenangan untuk melakukan paling sedikit beberapa kunjungan tanpa surat pemberitahuan terlebih dahulu jika kunjungan-kunjungan tersebut dimaksudkan untuk memenuhi tujuannya, yaitu untuk secara efektif mencegah penyiksaan dan perlakuan sewenang-wenang lainnya. Untuk kunjungan-kunjungan yang mendalam dan lebih lama, pemberitahuan terlebih dahulu sering kali membantu membuat kunjungan tersebut menjadi lebih produktif. Namun demikian, melakukan kunjungan singkat yang mendadak (tanpa pemberitahuan) adalah satu-satunya cara bagi mekanisme pencegahan nasional menjadi yakin akan melihat sebuah gambaran yang benar tentang realitas sehari-hari dari tempat-tempat penahanan. Kemungkinan adanya kunjungan mendadak juga bersifat esensial untuk memberi penjeraan dari kunjungan-kunjungan yang dilakukan mekanisme pencegahan nasional.

Pelapor Khusus PBB untuk Penyiksaan, yang juga mengunjungi tempat-tempat penahanan selama misi kunjungan ke negara-negara, telah mengelaborasi sebagai berikut:

> Kunjungan-kunjungan mendadak bertujuan untuk menjamin, sebisa mungkin, bahwa Pelapor Khusus bisa memformulasikan sebuah gambaran yang bebas dari distorsi tentang kondisi-kondisi dalam sebuah fasilitas. Jika ia sebelumnya mengumumkan kedatangannya, misalnya, tentang fasilitas mana yang akan didatanginya dan siapa yang akan ditemuinya, mungkin ada risiko bahwa situasi-situasi yang ada bisa disembunyikan atau diubah, atau orang-orang mungkin dipindahkan, diancam, atau dicegah untuk tidak bertemu dengannya. Inilah sebuah realitas tak menguntungkan yang dihadapi oleh Pelapor Khusus. Sebenarnya, insiden-insiden semacam itu sudah sering terjadi di mana ia ditunda sekurang-kurangnya 30 menit saat mau memasuki sebuah fasilitas di tempat penahanan.[232]

Membaca Pasal 20 dalam konteks keseluruhan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan mendukung kesimpulan bahwa mekanisme pencegahan nasional harus memiliki kewenangan untuk melakukan kunjungan mendadak. Misalnya, Pasal 20 tentang kewenangan kunjungan dari mekanisme pencegahan nasional sangat sejajar dengan Pasal 14 tentang kewenangan kunjungan dari Sub-komite internasional, dengan satu perbedaan signifikan. Pasal 14(2) secara detail menguraikan dasar pertimbangan pengecualian dan terbatas yang karena itu sebuah Negara mungkin menolak kunjungan oleh Sub-komite ke sebuah tempat penahanan yang khusus ("dasar pertimbangan mendesak dan penting demi keamanan nasional, keselamatan publik, bencana

---

[232] Pelapor Khusus PBB untuk Penyiksaan, "*2006 Report to the Commission on Human Rights*", UN Doc. E/CN.4/2006/6 (23 Desember 2005), paragraf 24.

alam, atau kekacauan serius di tempat-tempat yang akan dikunjungi itu"). Bahkan dalam situasi-situasi seperti itu, Pasal 14 secara tegas menyatakan bahwa penolakan apa pun hanya dapat bersifat sementara. Namun demikian, Pasal 14(2) tidak paralel dengan Pasal 20 berhadapan dengan mekanisme pencegahan nasional. Kesimpulan rasionalnya adalah bahwa tidak ada kondisi apa pun yang membolehkan sebuah penolakan sementara sekalipun, yaitu penolakan yang dilakukan oleh pemerintah, terhadap kunjungan mekanisme pencegahan nasional; mekanisme pencegahan nasional diberikan hak untuk mengakses kapan pun baik siang maupun malam.

Badan-badan pemerintah dan pakar yang relevan juga sudah menyimpulkan bahwa mekanisme-mekanisme pencegahan nasional yang efektif harus memiliki kewenangan untuk melakukan kunjungan mendadak:

- Pada 2006, Pelapor Khusus PBB untuk Penyiksaan, dengan menegaskan pemberlakuan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, mengatakan bahwa Negara-Negara Pihak "sepakat untuk menerima kunjungan mendadak ke semua tempat penahanan oleh … satu atau lebih mekanisme nasional independen untuk pencegahan penyiksaan di tingkat domestik".[233]
- Pada 2006, Komite Gabungan untuk Hak Asasi Manusia dari Parlemen Inggris, dengan mengutip persetujuan oleh pemerintah, menegaskan bahwa "kewenangan atas inspeksi mendadak merupakan usaha perlindungan yang vital" bagi kerja mekanisme pencegahan nasional di bawah ketentuan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan.[234]

---

[233] Pelapor Khusus PBB untuk Penyiksaan, "*2006 Report to the General Assembly*", UN Doc. A/61/259 (14 Agustus 2006), paragraf 68. Lihat juga paragraf 75.

[234] Parlemen Inggris (UK), *Joint Committee on Human Rights* (Komite Gabungan untuk Hak Asasi Manusia), "*20th Report of Session 2005-2006*", 22 Mei 2006, hlm. 17-20.

- Pada 2005, isu tentang kunjungan ke markas polisi dalam sistem Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan muncul selama pemeriksaan Komite PBB Menentang Penyiksaan atas laporan periodik pertama dari Albania untuk Konvensi Menentang Penyiksaan. Albania telah meratifikasi Protokol Opsional pada 2003. Anggota Komite, Dr. Rasmussen, dengan mengacu secara tegas kepada Protokol Opsional, menekankan bahwa untuk benar-benar menjadi efektif, kunjungan-kunjungan seperti itu harus dijalankan oleh pakar-pakar yang independen, dilakukan secara teratur, dan harus dibiarkan tanpa pemberitahuan awal.[235] Poin ini disetujui oleh Komite secara keseluruhan dalam Kesimpulan dan Rekomendasinya, yang menegaskan perhatian tentang "ketiadaan kunjungan ke markas polisi oleh Kantor Ombudsman baik secara rutin maupun secara mendadak" dan merekomendasikan bahwa Albania "mengizinkan kunjungan-kunjungan ke markas polisi oleh Kantor Ombudsman, juga oleh badan-badan independen lainnya, baik secara rutin maupun mendadak".[236]
- Dalam laporannya pada Desember 2005, Pelapor Khusus PBB untuk Penyiksaan, dengan menekankan kesamaan antara standard-standard yang bisa diterapkan bagi kunjungannya ke tempat-tempat penahanan dengan standard-standard yang berada di bawah Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, menyatakan "tak dapat disangkal bahwa kebebasan melakukan penyelidikan ke tempat-tempat penahanan mensyaratkan: akses yang tak terhalangi, dengan

---

[235] Komite [PBB] Menentang Penyiksaan, Summary Record of the 649th meeting held 10 May 2005, UN Doc. CAT/C/SR.649 (19 Mei 2005), paragraf 26.

[236] Komite [PBB] Menentang Penyiksaan, "*Conclusions and Recommendations on the initial report of Albania*", UN Doc. CAT/CO/34/ALB (Mei 2005), paragraf 7(l) dan 8(l). Lihat juga "Conclusions and Recommendations on the initial report of Bahrain", UN Doc. CAT/C/CR/34/BHR (21 Juni 2005), paragraf 6(j), 7(g) dan 9. Lihat juga "*Conclusions and Recommendations on the second periodic report of Sri Lanka*", UN Doc. CAT/C/LKA/CO/2 (15 Desember 2005), paragraf 11 dan 18(b).

atau tanpa surat pemberitahuan terlebih dahulu, ke tempat mana pun di mana orang-orang mungkin telah dirampas kebebasannya".[237] Ia menggarisbawahi bahwa "sementara dalam beberapa kasus ia mungkin sebelumnya menyebut-nyebut pejabat berwenang dari fasilitas yang hendak dikunjunginya, namun akses ke semua tempat mengandung arti bahwa ia juga akan menjalankan kunjungan dengan sedikit atau tidak ada sama sekali pemberitahuan tertulis".[238]

- Pada 2006, Republik Ceko meratifikasi Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan setelah mengamendemen undang-undang tentang Pembela Hak-Hak Publik (*Ombudsman*) untuk memberikan kekuasaan untuk menjalankan sistem kunjungan pencegahan ke tempat-tempat penahanan, termasuk kekuasaan untuk memasuki semua area dari tempat-tempat penahanan "tanpa peringatan terlebih dahulu".[239]

Salah satu dari lembaga-lembaga di Republik Korea yang dipertimbangkan sebagai lembaga yang bisa disamakan dengan mekanisme pencegahan nasional adalah Komisi Hak Asasi Manusia Nasional. Undang-undang pembentukannya menyatakan bahwa para Komisioner dan/atau para anggota tim ahli kunjungannya diberikan akses yang "segera" (*immediate*) ke sebuah fasilitas penahanan atau asrama dengan menunjukkan identifikasi kewenangan mereka untuk menjalankan sebuah kunjungan.[240]

---

[237] Pelapor Khusus PBB untuk Penyiksaan, "*2006 Report to the Commission on Human Rights*", UN Doc. E/CN.4/2006/6 (23 Desember 2005), paragraf 22 dan 23.

[238] *Ibid*., paragraf 24.

[239] Lihat Undang-Undang Ceko tentang Pembela Hak-Hak Publik *(Czech Law on the Public Defender of Rights)* (349/1999 Coll.) yang diamendemen 381/2005 Coll. Berlaku pada 1 Januari 2006, §1(2),(3),(4), §15(1), dan §21a, at http://www.ochrance.cz.

[240] Undang-Undang Republik Korea tentang Komisi Hak Asasi Manusia Nasional (*National Human Rights Commission Act of the Republic of Korea)*, Pasal 24(3). Perhatikan bahwa bagian-bagian lain dari pasal ini tampak tidak konsisten dengan persyaratan dalam Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, seperti ketentuan bahwa staf dari fasilitas tersebut bisa hadir selama berlangsungnya wawancara dengan para tahanan.

6.2. Akses terhadap Informasi

Pasal 20

Untuk memungkinkan mekanisme-mekanisme pencegahan nasional untuk memenuhi mandat mereka, Negara-Negara Pihak pada Protokol ini berusaha untuk memberikan kepada mereka:

(a) Akses kepada semua informasi mengenai jumlah orang yang dirampas kebebasannya di tempat-tempat penahanan sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 4, dan juga mengenai jumlah tempat penahanan dan lokasi mereka;

(b) Akses kepada semua informasi yang mengacu pada perlakuan kepada orang-orang itu dan juga kondisi penahanan mereka; (…)

Informasi yang dijamin oleh ketentuan Pasal 20(a) untuk diberikan kepada mekanisme kunjungan nasional, tentang jumlah dan lokasi para tahanan dan tempat-tempat penahanan, merupakan hal yang sangat esensial bagi mekanisme kunjungan nasional supaya bisa merencanakan program kunjungannya. Rentangan informasi yang dicakupi oleh Pasal 20(b) sangatlah luas, meliputi misalnya: rekaman medis keseluruhan dan individual, ketentuan-ketentuan mengenai diet, sistem sanitasi, jadwal (yang mencakupi catatan waktu yang dihabiskan dalam sel, untuk olah raga, di dalam/di luar, di tempat kerja, dll.), sistem pengawasan bunuh diri, catatan tentang penegakan disiplin, dan seterusnya.

Pasal 21

(…)

2. Informasi rahasia yang dikumpulkan oleh mekanisme pencegahan nasional harus diistimewakan. Data pribadi tidak boleh diterbitkan tanpa adanya persetujuan dari individu yang bersangkutan.

Jelaslah, agar mekanisme pencegahan nasional mampu menjalankan fungsinya, ia harus memiliki akses terhadap informasi khusus, bahkan yang sangat sensitif, tentang tahanan-tahanan secara personal. Informasi medis individual mungkin merupakan contoh yang paling jelas. Juga mungkin bahwa beberapa informasi yang diterima mekanisme pencegahan nasional tentang orang-orang lain di sebuah tempat penahanan, seperti para staf atau anggota NGO, bisa juga menjadi informasi yang bersifat pribadi dan bukannya profesional. Di kebanyakan Negara, semua informasi semacam itu secara umum dilindungi, atau harus dilindungi, dari pemaksaan penyingkapan dengan berpegang pada ketentuan hukum tentang perlindungan privasi.

Karena Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan jelas-jelas mewajibkan bahwa mekanisme pencegahan nasional itu sendiri memiliki akses terhadap informasi ini, Negara harus meninjau kembali hukum yang berlaku demi perlindungan data pribadi dan jika perlu memberlakukan pengecualian untuk memberikan mekanisme pencegahan nasional akses terhadap, sekaligus bisa menggunakan, informasi. Dalam beberapa kasus, pengecualian yang ada untuk agen-agen publik mungkin sudah jelas mencakupi mekanisme pencegahan nasional; namun dalam beberapa kasus lainnya, ketentuan spesifik baru harus dibuat bagi mekanisme pencegahan nasional untuk mengumpulkan, menggunakan dan melindungi data pribadi seperti itu.

Perlindungan oleh mekanisme pencegahan nasional terhadap data pribadi dalam kaitan dengan Pasal 21 dari Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan merupakan hal yang penting untuk menjamin bahwa kerja dari mekanisme pencegahan nasional tidak melanggar hak-hak privasi dari individu-individu terkait dan untuk menjamin bahwa semua individu tersebut merasa aman untuk terbuka dengan mekanisme pencegahan nasional itu (lihat sub-bagian 4.5 di depan dan sub-bagian 6.3 di bawah).

Namun demikian, hukum juga harus memastikan izin bagi mekanisme pencegahan nasional untuk menyingkapkan atau mempublikasikan data tentang individu-individu jika mereka memberikan persetujuan yang tegas untuk itu. Pemerintah tidak dibolehkan untuk bersembunyi di balik retorika tentang "hak privasi personal" supaya menghalangi diumumkannya data yang baik oleh mekanisme pencegahan nasional maupun oleh orang yang berkepentingan dengan kondisi penahanan justru ingin dipublikasikan. Hal ini juga harus dimungkinkan dalam kasus di mana individu yang diwawancarai meminta mekanisme pencegahan nasional untuk mengacu pada pengaduan khususnya kepada sebuah institusi lain seperti jaksa penuntut atau pengadilan hak asasi manusia.[241] Mekanisme pencegahan nasional juga harus memiliki kesempatan tak terbatas untuk mempublikasikan informasi keseluruhan yang diperoleh dari data-data pribadi, dan untuk mempublikasikan informasi yang relevan dalam pelbagai hal lainnya yang memperlihatkan data-data pribadi dengan nama disamarkan.

6.3. Akses terhadap Orang

> ***Pasal 20***
>
> Untuk memungkinkan mekanisme-mekanisme pencegahan nasional untuk memenuhi mandat mereka, Negara-Negara Pihak pada Protokol ini berusaha untuk memberikan kepada mereka:
>
> (…)
>
> (d) Kesempatan untuk memperoleh wawancara pribadi dengan orang-orang yang dirampas kebebasannya tanpa saksi-saksi, baik secara personal atau dengan penerjemah jika dianggap perlu, dan juga dengan orang lain mana pun yang

[241] Lihat sub-bagian 7.1 di bawah berkenaan dengan rekomendasi mekanisme pencegahan nasional.

> dipercaya oleh Sub-komite untuk Pencegahan dapat menyediakan informasi yang relevan;
>
> (e) Kebebasan untuk memilih (…) orang-orang yang mereka ingin wawancarai; (…)

Pasal 20(d) memberikan kepada mekanisme pencegahan nasional kekuasaan untuk melakukan wawancara pribadi dengan orang-orang yang dipilihnya secara khusus. Ketentuan ini sangat fundamental untuk menjamin bahwa mekanisme pencegahan nasional bisa mendapatkan gambaran yang lengkap tentang situasi di sebuah fasilitas penahanan dengan mendengarkan secara langsung dari orang-orang yang mengalaminya.

Kemungkinan untuk melakukan wawancara secara pribadi sangatlah mendasar untuk memungkinkan orang yang kebebasannya dirampas itu bisa berbicara lebih terbuka tanpa rasa takut akan pembalasan dendam. Pelapor Khusus PBB untuk Penyiksaan telah menegaskan bahwa "hak untuk mewawancarai para tahanan secara khusus, yaitu tanpa kehadiran pegawai penjara yang bisa melihat atau mendengar percakapan mereka" merupakan salah satu dari aspek yang paling penting dalam kunjungan pencegahan.[242] "Jika tidak demikian," tegasnya lagi, "para tahanan tidak dapat membangun rasa percayanya terhadap tim pemantauan, padahal rasa percaya merupakan hal yang paling esensial bagi tim pemantauan itu untuk mendapatkan informasi yang benar dan tepat."[243]

Dengan demikian, penerapan aturan hukum harus tetap menghargai hak dari mekanisme pencegahan nasional untuk mewawancarai para tahanan dan yang lainnya tanpa ketakutan akan adanya pegawai penjara, orang suruhan, atau siapa pun yang

---

[242] Laporan dari Pelapor Khusus PBB untuk Penyiksaan, UN Doc. A/61/259 (14 Agustus 2006), paragraf 73.

[243] Laporan dari Pelapor Khusus PBB untuk Penyiksaan, UN Doc. A/61/259 (14 Agustus 2006), paragraf 73.

mencuri-dengar atau memata-matai selama berlangsungnya wawancara tersebut. Tindakan mencuri-dengar atau pemata-mataan seperti itu harus tegas-tegas dilarang. Satu-satunya pengecualian adalah kalau tim kunjungan itu sendiri membuat sebuah permintaan khusus untuk menjalankan wawancara dengan pengawasan penjaga dari jarak tertentu, demi alasan keselamatan.[244]

Tim kunjungan tidak boleh dipaksa untuk menerima tempat-tempat yang telah dipilih oleh pejabat berwenang untuk wawancara; tim kunjungan harus memiliki kebebasan untuk memilih tempat yang sangat aman, yang ia pandang sebagai tempat yang sangat tepat dan sesuai.[245] Jika staf di tempat penahanan menganjurkan untuk membatasi wawancara demi melindungi keamanan pribadi dari tim mekanisme pencegahan nasional, nasihat semacam itu harus dipertimbangkan dengan cermat; bagaimanapun, anggota-anggota mekanisme pencegahan nasional harus dijamin haknya untuk meneruskan proses wawancaranya jika mereka menganggap risiko, jika ada, terhadap keamanan pribadi mereka bisa mereka tanggung.[246]

Pelapor Khusus PBB untuk Penyiksaan juga telah menekankan soal pentingnya bagi mekanisme pencegahan nasional untuk memiliki kemungkinan melakukan pemeriksaan medis secara menyeluruh dan independen terhadap para tahanan dengan persetujuan para tahanan bersangkutan.[247]

---

[244] Lihat APT, *Monitoring Places of Detention: A Practical Guide* (Jenewa, 2004), hlm. 80.

[245] Lihat APT, *Monitoring Places of Detention: A Practical Guide, ibid*., hlm. 80. Pilihan lokasi akan mempengaruhi perilaku dari orang yang kebebasannya dirampas. Lokasi-lokasi yang tampaknya akan menyamakan para pengunjung dan staf dari institusi tersebut di mata para tahanan (misalnya, kantor administratif) harus dihindari. Pengunjung harus bisa memilih tempat-tempat yang tampak aman dari pencuri-dengaran atau pemata-mataan. Asrama para tahanan, ruang-ruang kunjungan, halaman, dan perpustakaan adalah beberapa di antara lokasi yang mungkin untuk wawancara.

[246] Lihat APT, *Monitoring Places of Detention: A Practical Guide, ibid*., hlm. 81. Alasan untuk aturan ini adalah bahwa keprihatinan terhadap keselamatan personal dari para pengunjung justru bisa dengan mudah digunakan sebagai alasan untuk menolak akses terhadap para tahanan yang akan diwawancarai itu.

[247] Laporan dari Pelapor Khusus PBB untuk Penyiksaan, UN. Doc. A/61/259 (14 Agustus 2006), pada paragraf 73 dan 75.

6.4. Perlindungan bagi Para Tahanan, Pegawai Penjara, dan Yang Lainnya

> ***Pasal 21***
>
> 1. Penguasa atau pejabat tidak boleh memerintahkan, menerapkan, mengizinkan atau membiarkan suatu sanksi terhadap setiap orang atau organisasi karena telah memberikan kepada mekanisme pencegahan nasional baik benar ataupun salah, dan, sebaliknya, orang atau organisasi tersebut tidak dapat dikurangi dengan cara apa pun. (…)

Tiap tahanan, pegawai tempat penahanan, anggota masyarakat sipil, dan siapa pun harus merasa nyaman dan terbuka dalam berkomunikasi secara lisan atau tertulis dengan anggota mekanisme pencegahan nasional.

Pertama, sebagaimana telah dibahas pada sub-bagian 4.5 dan 6.2 di atas, orang yang bersangkutan harus merasa yakin bahwa setiap tindakan yang mungkin akan diambil adalah untuk memastikan bahwa tak seorang pun kecuali mekanisme pencegahan nasional yang tahu betul apa yang telah mereka katakan. Itu berarti bahwa mekanisme pencegahan nasional tidak boleh menyebut nama mereka sebagai sumber informasi, atau menyingkapkan informasi yang jelas-jelas hanya bisa datang dari mereka, kecuali kalau orang yang bersangkutan secara tegas menyetujui pengungkapan informasi tersebut.

Elemen kunci *kedua* adalah bahwa orang tersebut harus mengetahui bahwa mereka dilindungi terhadap tindakan kekerasan karena kerja sama mereka dengan mekanisme pencegahan nasional. Dengan demikian, mereka tidak boleh menderita karena konsekuensi negatif apa pun, baik karena semata-mata berbicara kepada mekanisme pencegahan nasional, ataupun karena substansi dari apa yang telah mereka beritahukan kepada mekanisme pencegahan nasional (hal itu haruslah diketahui

melalui sebuah tindakan yang disengajai atau dengan pengungkapan atas persetujuan mereka sebagai narasumber). Karena itu, perlindungan yang digambarkan oleh Pasal 21 harus dipadukan ke dalam hukum atau peraturan pelaksanaan bagi Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan agar memastikan daya berlakunya.

Dari serentangan orang-orang yang menjadi narasumber bagi mekanisme pencegahan nasional, para tahananlah yang jelas-jelas merupakan pihak yang paling rentan akan tindakan kekerasan dalam pelbagai bentuk sebagai akibat pemberian informasi mereka. Namun demikian, para staf juga bisa khawatir akan tindakan disipliner atau profesional sebagai dampak dari kerja sama mereka dengan, atau dari penyingkapan informasi kepada, mekanisme pencegahan nasional yang secara potensial berimplikasi pada sesama staf atau atasan mereka. NGO dan anggota masyarakat sipil lainnya yang mungkin telah menyediakan pelayanan bagi para tahanan atau melakukan pemantauan berkelanjutan terhadap tempat-tempat penahanan juga harus dilindungi dari penutupan akses mereka atau pembekuan status mereka sebagai akibat dari kerja sama mereka dengan mekanisme pencegahan nasional.

Perlindungan harus mencakupi informasi yang oleh pejabat Negara atau pihak lainnya bisa dinyatakan palsu, karena kalau tidak demikian, perlindungan yang hendak dijamin oleh Pasal 21 bisa dihindari. Namun demikian, jelaslah bahwa Pasal 21 tidak dimaksudkan untuk melindungi Negara dari tanggung jawab atas apa pun yang mungkin dilakukan oleh agen-agennya untuk menyesatkan mekanisme pencegahan nasional dengan maksud menghalang-halangi kerjanya. Jika seorang penanggung jawab penjara sengaja memberikan informasi palsu kepada mekanisme pencegahan nasional, misalnya menutup-nutupi kematian atau perlakuan sewenang-wenang terhadap seorang tahanan, Negara harus bertanggung jawab atas pelanggaran paling berat terhadap kewajiban internasionalnya di bawah ketentuan Protokol

Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, meskipun perlindungan personal apa pun mungkin diberikan kepada penanggung jawab penjara oleh Pasal 21. Tentu saja, sejauh mana tindakan seorang pejabat publik dalam menutup-nutupi tindakan penyiksaan atau perlakuan sewenang-wenang lainnya akan menentukan sebuah kejahatan di bawah ketentuan-ketentuan Konvensi Menentang Penyiksaan, misalnya tindakan persekongkolan, tanggung jawab pidana perseorangan ini akan diabaikan oleh Pasal 21 Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan.

6.5. Rekomendasi-Rekomendasi APT

- Kewenangan yang dimaktubkan dalam Pasal 20 Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, dan perlindungan yang dijamin oleh Pasal 21, harus secara langsung dipadukan ke dalam peraturan pelaksanaannya, dan dapat dipergunakan di bawah undang-undang nasional oleh mekanisme pencegahan nasional dan orang-orang yang dilindungi.
- Aturan hukum harus secara eksplisit mengakui hak dari mekanisme pencegahan nasional untuk menjalankan kunjungan ke tempat-tempat penahanan tanpa pemberitahuan terlebih dahulu.
- Negara harus meninjau kembali hukum yang berlaku bagi perlindungan rahasia data personal untuk memastikan mekanisme pencegahan nasional memiliki akses ke dan hak untuk menggunakan informasi yang termaktub dalam Pasal 20 Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan.
- Data personal yang dipegang oleh mekanisme pencegahan nasional harus dilindungi dari penyingkapan tanpa persetujuan orang yang bersangkutan; namun demikian, hukum juga harus memberikan kemungkinan tak terbatas kepada mekanisme pencegahan nasional untuk

mempublikasikan informasi menyeluruh yang diperoleh dari data-data personal itu, dan informasi lain yang, sebaliknya, justru memperlihatkan data personal dengan nama yang benar-benar dirahasiakan.

- Aturan hukum harus mengakui hak dari mekanisme pencegahan nasional untuk mewawancarai para tahanan dan pihak-pihak lain tanpa tindakan mencuri-dengar atau pemata-mataan dari petugas terkait, staf di tempat penahanan, atau siapa pun.
- Tindakan mencuri-dengar atau pemataa-mataan seperti itu harus tegas-tegas dilarang, dengan hanya satu pengecualian di mana tim kunjungan itu sendiri membuat permintaan khusus untuk menjalankan wawancara khusus dalam jangkauan pengawasan penjaga demi alasan keamanan.
- Tim kunjungan tidak boleh dipaksa untuk menerima tempat-tempat yang dipilih oleh pejabat berwenang untuk wawancara; tim harus bisa memilih sendiri tempat yang cukup aman.
- Meskipun staf di tempat penahanan mengusulkan untuk membatasi wawancara demi melindungi keamanan personal dari tim mekanisme pencegahan nasional, namun anggota mekanisme pencegahan nasional itu harus benar-benar memiliki hak untuk menjalankan wawancara jika mereka merasa risiko, sejauh ada, terhadap keamanan personal mereka bisa mereka tanggung.

7. Rekomendasi dan Implementasi Mekanisme Pencegahan Nasional

7.1. Rekomendasi-Rekomendasi dari Mekanisme Pencegahan Nasional

> ***Pasal 19***
>
> Mekanisme pencegahan nasional harus diberikan kekuasaan minimum:
>
> (…)
>
> (b) Untuk membuat rekomendasi-rekomendasi kepada pejabat yang relevan dengan tujuan untuk memperbaiki perlakuan dan kondisi dari orang-orang yang dirampas kebebasannya dan untuk mencegah penyiksaan dan perlakuan atau penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia, mempertimbangkan norma-norma PBB yang relevan; (…)
>
> ***Pasal 22***
>
> Pejabat yang berwenang dari Negara Pihak terkait harus memeriksa rekomendasi-rekomendasi dari mekanisme pencegahan nasional dan masuk ke dalam dialog dengan mekanisme pencegahan nasional tentang langkah-langkah implementasi yang tepat.

Mekanisme pencegahan nasional diberi mandat tidak hanya untuk melakukan kunjungan tetapi juga untuk membuat rekomendasi kepada pejabat berwenang terkait; rekomendasi itu berisi gambaran tentang cara-cara membuat perbaikan. Rekomendasi-rekomendasi itu merupakan suatu kesempatan bagi Negara untuk mendapatkan keuntungan dari hasil pengamatan dan nasihat praktis yang detail dan nasihat bermutu dari pakar untuk membantu Negara tersebut dalam meningkatkan pemenuhan kewajibannya berdasarkan ketentuan Konvensi Menentang Penyiksaan dan pelbagai perjanjian

internasional serta hukum kebiasaan internasional lainnya. Kemudian, dalam praktiknya, harus ada balas budi bagi pejabat pemerintah untuk terlibat dalam dialog yang konstruktif dan mengimplementasikan rekomendasi-rekomendasi yang diberikan itu.

Untuk memperkuat insentif praktis ini, Pasal 22 secara tegas menetapkan sebuah kewajiban di bahwa hukum internasional bagi pejabat-pejabat Negara, di tingkat tempat penahanan khusus atau di tingkat nasional, untuk mempertimbangkan rekomendasi-rekomendasi ini dan untuk secara aktif membahas implementasinya dengan mekanisme pencegahan nasional. Perwujudan niat baik oleh pemerintah terhadap kewajiban ini merupakan kunci untuk mencapai sasaran umum dari Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, yang didasarkan lebih pada kerja sama ketimbang pada konfrontasi. Karena alasan ini, dan lebih lanjut untuk membuat para pejabat lokal merasa jelas akan kebutuhan melakukan kerja mekanisme pencegahan nasional secara serius, maka kewajiban dari pejabat lokal tertentu dan pejabat nasional untuk mempertimbangkan rekomendasi-rekomendasi tersebut dan terlibat dalam dialog dengan anggota mekanisme pencegahan nasional untuk membahas implementasi dari rekomendasi-rekomendasi tersebut harus secara tegas disediakan dalam peraturan pelaksanaan bagi Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan.

APT merekomendasikan bahwa, untuk membantu proses ini, tim kunjungan dari mekanisme pencegahan nasional harus memberitahukan kepada para pejabat relevan tentang hasil-hasil awal dari kunjungan tersebut sesegera mungkin. Hal ini akan memampukan mekanisme tersebut membuat rekomendasi yang cepat untuk perbaikan dan untuk membangun dialog yang konstruktif dengan pejabat-pejabat tersebut. Dalam setiap kasus, pertemuan lisan antara delegasi mekanisme pencegahan nasional dengan orang-orang yang secara langsung bertanggung jawab terhadap fasilitas penahanan harus ikut serta dalam kunjungan itu. Tanggapan resmi yang tertulis juga harus disediakan dalam bentuk sebuah surat atau laporan yang rinci sesegera mungkin setelah kunjungan itu dilakukan.

Laporan tersebut kemudian harus membentuk suatu basis bagi dialog konstruktif antara anggota mekanisme kunjungan nasional dengan pejabat pemerintah lokal, regional dan nasional menyangkut implementasinya. Kunjungan-kunjungan berikutnya harus secara sistematis memeriksa apakah rekomendasi-rekomendasi terdahulu telah benar-benar dilaksanakan, sembari juga mengidentifikasi pelbagai isu baru yang mungkin muncul.

Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan memberikan kewenangan kepada mekanisme pencegahan nasional untuk menentukan pejabat mana yang "relevan" dengan rekomendasi khusus apa pun. Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, beberapa isu dengan solusi-solusi atau persoalan praktis untuk pembuatan keputusan lokal mungkin paling baik ditujukan pada tanggung jawab dari sebuah lembaga khusus. Isu-isu bersistem-luas yang mensyaratkan keputusan harus diambil di tingkat nasional atau amendemen terhadap peraturan yang berlaku jelas-jelas harus diarahkan kepada pejabat yang lebih tinggi dalam struktur pemerintahan agar mencapai prospek implementasi yang sesuai harapan. Karena itu, peraturan pelaksanaan harus memberikan kemungkinan bagi mekanisme pencegahan nasional untuk menentukan pejabat-pejabat mana yang tepat untuk menerima rekomendasi-rekomendasi tertentu. Kemudian, pejabat yang menerimanya harus memiliki sebuah kewajiban terkait di bawah hukum nasional, untuk menanggapi, atau – jika pejabat bersangkutan tidak berkompeten dalam melaksanakan rekomendasi yang diberikan – untuk mengidentifikasi dan mengajukan rekomendasi tersebut kepada pejabat berkompeten lainnya yang memang memiliki kewajiban untuk menanggapinya.

Dalam pelaksanaan sebuah kunjungan, mekanisme pencegahan nasional mungkin menemukan kasus-kasus individual, atau bisa terjadi bahwa selama kunjungan itu mekanisme pencegahan nasional menerima pengaduan individual (tentang perlakuan di tempat yang sedang dikunjungi itu, atau di tempat yang lain lagi); kasus atau pengaduan individual itu kemudian harus diselidiki

untuk mendapatkan penyelesaian secara hukum, penuntutan, atau tindakan lainnya yang berada di luar mandat "pencegahan" biasa dari mekanisme pencegahan nasional itu sendiri. Dalam kasus-kasus demikian, yang bisa menjadi "pejabat yang relevan" adalah kantor jaksa penuntut, atau lembaga hak asasi manusia nasional dengan jurisdiksi untuk mempertimbangkan dan memproses pengaduan individual. Rekomendasinya yang mungkin adalah bahwa pejabat harus melakukan investigasi terhadap kasus individual tersebut. Dalam situasi-situasi seperti itu, pembatasan terhadap penyingkapan data pribadi masih tetap berlaku, sehingga bantuan terhadap masalah-masalah seperti ini hanya bisa berupa mengirimkan informasi tentang pengadu tertentu berdasarkan persetujuan dari pengadu bersangkutan.

Peraturan perundang-undangan yang memberdayakan mekanisme pencegahan nasional juga harus memberikan kemungkinan baginya untuk mengatur jangka waktu tertentu di mana ia mengharapkan sebuah tanggapan dan dialog dengan pejabat-pejabat berkompeten. Misalnya, Undang-Undang Ceko tentang Pembela Hak-Hak Publik memberikan kemungkinan bagi seorang Pembela – setelah mengunjungi sebuah fasilitas dan menyampaikan hasil temuan dan/atau rekomendasinya kepada pejabat yang relevan – untuk menentukan batas waktu di mana para pejabat harus menyampaikan tanggapannya.[248] Jika tidak ada tanggapan atau tindakan korektif tidak memadai, Undang-Undang memberikan kewenangan kepada Pembela untuk memberitahukannya kepada para atasan, yaitu Pemerintah itu sendiri, dan/atau publik, termasuk dengan mengumumkan kepada publik nama-nama pejabat yang bertanggung jawab.[249]

Patut dicatat bahwa menyampaikan rekomendasi dan laporan bukanlah tujuan akhir dari keterlibatan mekanisme pencegahan

---

[248] Undang-Undang Ceko tentang Pembela Hak-Hak Publik *(Czech Law on the Public Defender of Rights)* mengizinkan Pembela, bagian 21a.

[249] Undang-Undang Ceko tentang Pembela Hak-Hak Publik *(Czech Law on the Public Defender of Rights)* mengizinkan Pembela, bagian 21a dan 20(2).

nasional dengan sebuah lembaga tertentu, bukan juga merupakan satu-satunya penggunaan yang dibuat oleh mekanisme pencegahan nasional terhadap informasi yang dia peroleh:[250]

Pertama, di tengah-tengah jangka waktu kunjungan, mekanisme pencegahan nasional harus memantau pelaksanaan rekomendasi melalui cara-cara lain (yang bisa mencakupi korespondensi dengan para pejabat, atau komunikasi dengan NGO, atau bisa dipaparkan di tempat penahanan dengan lebih sering). Mekanisme pencegahan nasional juga bisa mempertimbangkan pelaksanaan seminar pelatihan bagi para personel yang relevan di tempat-tempat penahanan.

Kedua, dalam pelaksanaan kunjungan ke sebuah lembaga, suatu mekanisme pencegahan nasional akan sering menerima informasi tentang kondisi atau perlakuan yang dialami oleh para tahanan di sebuah tempat lain, sebelum mereka dibawa atau dipindahkan ke sana. Misalnya, informasi tentang kondisi dan perlakuan di kantor polisi sering terungkap hanya selama kunjungan ke tempat penahanan sementara, di mana orang-orang yang ditahan itu mungkin tinggal di satu tempat dalam jangka waktu yang lebih lama dan mungkin merasa kurang rentan ketimbang ketika mereka ditahan di kantor polisi. Mekanisme pencegahan nasional harus menggunakan informasi semacam itu untuk membantu memutuskan soal tempat-tempat mana yang akan dikunjungi di masa yang akan datang, dan isu-isu yang mana yang akan dijadikan pusat perhatian sementara berada di tempat penahanan yang dikunjungi itu.

Ketiga, informasi yang dikumpulkan dari kunjungan ke sebuah tempat penahanan individual juga bisa digunakan untuk membangun laporan tematik dan/atau rekomendasi bersistem-luas. Karena itu, informasi tersebut juga bisa mengarahkan mekanisme

---

[250] Untuk uraian yang lebih detail tentang rekomendasi yang efektif dan kegiatan-kegiatan tindak-lanjut, lihat APT, *Monitoring Places of Detention: A Practical Guide* (Jenewa, 2004).

pencegahan nasional untuk mengajukan proposal dan pengamatan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku atau peraturan perundang-undangan yang baru, sebagaimana ditegaskan oleh Pasal 19(c) dari Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan.

Keempat, agar Sub-komite Internasional bisa efektif dalam kunjungan-kunjungannya yang tidak begitu sering ke suatu Negara Pihak, ia memerlukan informasi yang baik tentang tempat-tempat penahanan yang khusus di negeri tersebut *sebelum* ia datang. Beberapa dari informasi tersebut tentu saja akan disediakan oleh pemerintah; namun demikian, mekanisme-mekanisme pencegahan nasional juga harus memberikan informasi kunci ke Sub-komite Internasional tentang keadaan yang sedang berlangsung untuk memungkinkan Sub-komite Internasional menentukan secara strategis soal tempat-tempat yang akan didatanginya selama kunjungannya ke negeri tersebut.

7.2. Laporan-Laporan

> ***Pasal 23***
>
> Negara-Negara Pihak pada Protokol ini berusaha untuk menerbitkan dan menyebarkan laporan-laporan tahunan dari mekanisme-mekanisme pencegahan nasional.

Supaya menjamin kelangsungan peningkatan perlakuan terhadap orang-orang yang kebebasannya dirampas dan perbaikan kondisi tempat penahanan, mekanisme pencegahan nasional harus bisa melaporkan dan mendiseminasikan temuan-temuan mereka.[251] Mekanisme pencegahan nasional juga harus memiliki kemampuan

---

[251] Untuk lebih detail tentang praktik-praktik terbaik dalam persiapan laporan yang didasarkan pada kunjungan ke tempat-tempat penahanan, lihat APT, *Monitoring Places of Detention: A Practical Guide* (Jenewa, 2004) pada hlm. 85-89.

untuk menyampaikan proposal dan pengamatan berkenaan dengan peraturan perundang-undangan yang sudah berlaku atau rancangan peraturan perundang-undangan, entah dalam laporan tahunannya, dalam laporan kunjungan individualnya, ataupun dalam penyampaian atau laporan khususnya yang terpisah.[252] Pasal 23 menjamin bahwa sebuah laporan tahunan tentang kerja mekanisme pencegahan nasional dipublikasikan dan didiseminasikan oleh Negara Pihak itu sendiri. (Akan tetapi, hal ini tidak melarang mekanisme-mekanisme pencegahan nasional untuk mempublikasikan dan mendiseminasikan laporan tahunannya secara independen jika mereka menginginkan demikian.)

Tidak ada ketentuan dalam Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan yang melarang mekanisme pencegahan nasional untuk memutuskan mempublikasikan laporan lain, dan khususnya laporan-laporan kunjungannya. Misalnya, isu-isu yang muncul di sejumlah lembaga bisa mendorong mekanisme pencegahan nasional untuk mempublikasikan sebuah laporan tematik. Laporan-laporan semacam itu tidak bisa mengandung data pribadi tanpa persetujuan yang tegas dari orang yang terlibat, namun mekanisme pencegahan nasional bisa memasukkan informasi menyeluruh atau malahan informasi lengkap yang diperoleh dari data pribadi anonim.[253]

7.3. Rekomendasi-Rekomendasi APT

- Kewajiban dari pejabat khusus lokal dan nasional untuk mempertimbangkan rekomendasi dan untuk terlibat dalam dialog dengan mekanisme pencegahan nasional dalam rangka membahas pelaksanaan rekomendasi-rekomendasi tersebut harus secara tegas dinyatakan di dalam hukum.

---

[252] Lihat Pasal 19(c).

[253] Lihat pembahasan pada sub-bagian 4.5, 6.2 dan 6.4 di atas.

- Untuk menjamin bahwa mekanisme pencegahan nasional bisa mengarahkan tiap-tiap butir rekomendasinya kepada pejabat berwenang yang paling relevan, ia harus memiliki kebebasan untuk memilih pejabat-pejabat berwenang di pelbagai tingkatan pemerintah, mulai dari petugas pelaksana fasilitas individual hingga ke pemimpin nasional yang paling senior, untuk menerima rekomendasi dan komunikasi lainnya.
- Pejabat berwenang yang menerimanya harus memiliki kewajiban yang terkait berdasarkan ketentuan hukum nasional, untuk menanggapi rekomendasi-rekomendasi tersebut, atau – jika pejabat tersebut tidak berkompeten untuk melaksanakan rekomendasi yang diajukan itu – untuk mengidentifikasi dan mengajukan rekomendasi tersebut ke pejabat berkompeten lainnya yang memang memiliki tanggung jawab memberikan tanggapan.
- Aturan hukum yang memberdayakan mekanisme pencegahan nasional harus memungkinkannya untuk mengatur jangka waktu tertentu di mana mekanisme pencegahan nasional tersebut mengharapkan tanggapan dan dialog dengan pejabat-pejabat berkompeten.

8. Mekanisme-Mekanisme Pencegahan Nasional dan Masyarakat Sipil Nasional

Sebagaimana telah kita lihat di depan, NGO dan anggota masyarakat sipil lainnya harus dilibatkan di dalam proses pembentukan mekanisme pencegahan nasional, agar mekanisme tersebut dapat diandalkan dan karenanya bisa efektif. Sebagaimana akan dibahas dalam Bagian 10 di belakang nanti, beberapa NGO mungkin saja menjadi bagian dari mekanisme pencegahan nasional itu sendiri. Namun dalam banyak kasus, peran utama yang dimainkan oleh NGO berhadap-hadapan dengan mekanisme-mekanisme pencegahan nasional akan menjadi sumber informasi yang penting bagi mekanisme pencegahan nasional dan menjadi sumber untuk pemeriksaan dan pertanggungjawaban eksternal bagi mekanisme pencegahan nasional.

NGO-NGO hak asasi manusia sering menjadi pemimpin dalam membela kepentingan orang-orang yang kebebasannya dirampas, khususnya terhadap penyiksaan dan perlakuan sewenang-wenang lainnya. NGO dan organisasi-organisasi masyarakat sipil lainnya bisa juga sudah terlibat dalam kerja sehari-harinya di tempat penahanan, dengan menyediakan pelayanan dalam pelbagai bentuk untuk para tahanan. Dalam beberapa kasus, keterlibatan mereka yang terus berlangsung dalam menyediakan pelayanan bisa mempersulit mereka untuk menjadi sumber eksternal yang efektif terhadap keseluruhan analisis atau tinjauan menyangkut situasi di tempat penahanan tersebut. Namun demikian, kehadiran mereka sehari-hari berarti mereka bisa menjadi sumber informasi yang paling baik bagi mekanisme pencegahan nasional. Hal ini bisa memungkinkan mekanisme pencegahan nasional secara strategis merancang programnya berupa kunjungan yang mendalam dan memberikan reaksi cepat terhadap situasi-situasi yang tak terantisipasi dengan melakukan kunjungan-kunjungan khusus. Informasi seperti itu juga bisa membantu mekanisme pencegahan nasional untuk memusatkan perhatian selama kunjungannya ke

lembaga-lembaga khusus pada fasilitas atau isu-isu yang paling membutuhkan perhatian. NGO juga bisa menjadi sumber informasi yang penting bagi mekanisme pencegahan nasional dalam memeriksa, di tengah-tengah masa kunjungannya, sejauh mana rekomendasi-rekomendasinya terdahulu telah dilaksanakan. Sebagaimana telah dikemukakan dalam Bagian 6 di depan, mekanisme pencegahan nasional memiliki hak untuk berbicara secara rahasia dengan siapa pun yang dipilihnya, termasuk NGO, dan setiap individu atau organisasi memiliki hak untuk berkomunikasi secara rahasia dengan mekanisme pencegahan nasional tanpa takut akan adanya tindakan pembalasan.

Melalui kerja advokasi dan dukungannya, NGO mungkin telah membangun sebuah rasa kepercayaan yang tinggi dari para tahanan. Jika NGO yang demikian itu memandang tepat, ia bisa semakin meningkatkan keefektifan mekanisme pencegahan nasional dengan mempromosikan kesadaran di antara populasi tahanan akan pentingnya mekanisme pencegahan nasional itu, pelbagai kunjungan yang akan dilakukan dan mandatnya metode kerjanya, dan dengan mendorong para tahanan untuk bekerja sama dengan dan menyediakan informasi kepada mekanisme pencegahan nasional.

Beberapa NGO juga akan menjadi sumber yang penting akan pemeriksaan, analisis dan tanggapan balik atas kerja dari mekanisme pencegahan nasional itu sendiri. Keperluan memberikan kebebasan yang kuat kepada mekanisme pencegahan nasional dari campur tangan pejabat pemerintah dan badan peradilan berarti bahwa lembaga-lembaga tersebut merupakan sumber-sumber yang tidak tepat bagi pertanggungjawaban mekanisme pencegahan nasional. Di beberapa negeri, dewan legislatif dan badan eksekutif pemerintahan tidak jelas-jelas terpisah satu sama lain dalam perihal praktiknya atau secara politis. Karena itu, masyarakat sipil dan khususnya NGO memiliki peran yang penting untuk menjamin pertanggungjawaban mekanisme pencegahan nasional, dengan melakukan pemantauan terhadap kerjanya dan dampaknya, dan dengan memberikan analisis kritis yang bersifat publik dan/atau privat.

Kekuatan umum dari tekanan politik yang oleh NGO dan masyarakat sipil sering lakukan terhadap pemerintah, melalui peningkatan kesadaran politik secara khusus, juga merupakan sumber insentif yang penting di tingkat nasional bagi pemerintah untuk benar-benar terlibat dalam dialog yang konstruktif dengan mekanisme pencegahan nasional dan untuk mengambil langkah-langkah konkret untuk mengimplementasikan rekomendasi-rekomendasi mekanisme pencegahan nasional. NGO juga bisa diberikan posisi yang bagus untuk memantau pelaksanaan rekomendasi-rekomendasi dari mekanisme pencegahan nasional oleh pejabat berwenang di tempat-tempat penahanan tertentu, melalui kehadiran mereka yang sering di tempat tersebut dan melalui jalinan hubungan mereka dengan komunitas lokal. Dengan memberikan informasi tersebut secara proaktif kepada mekanisme pencegahan nasional, efektivitas mekanisme tersebut dapat lebih ditingkatkan secara optimal.

Di kebanyakan negara, NGO sudah melakukan program kunjungan mereka sendiri ke tempat-tempat penahanan. Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan dan peran yang diberikannya kepada mekanisme pencegahan nasional hendaknya tidak boleh digunakan untuk menghalangi NGO dari kegiatannya untuk secara simultan melakukan program kunjungan mereka sendiri. Sebagaimana telah kita catat sebelumnya, Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan hanyalah salah satu dari serentangan sistem yang harus diambil oleh Negara untuk menunaikan kewajibannya mencegah penyiksaan di bawah Konvensi Menentang Penyiksaan. Kunjungan-kunjungan yang dilakukan NGO merupakan sistem lain yang sesuai dengan maksud dari Konvensi Menentang Penyiksaan; karena itu kunjungan NGO harus terus dilakukan setelah mekanisme pencegahan nasional apa pun dibentuk di suatu negara.[254]

---

[254] Misalnya, dalam tinjauan periodik Argentina pada tahun 2004, Komite Menentang Penyiksaan terus meminta informasi tentang akses NGO ke tempat-tempat penahanan kendatipun Argentina telah meratifikasi Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan dan sedang dalam proses penunjukan sebuah mekanisme pencegahan nasional: UN Doc. CAT/C/SR.622 (22 November 2004) pada paragraf 49.

Khususnya, mengingat bahwa Pembukaan dari Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan itu sendiri mengakui nilai penting dari kunjungan pencegahan, maka bisa jadi bahwa Komite Menentang Penyiksaan akan mengkritik penggunaan apa pun dari Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan sebagai alasan pemaaf untuk mengurangi bentuk lain dari pemantauan independen yang telah berjalan di sebuah Negara Pihak.

Akhirnya, mekanisme-mekanisme pencegahan nasional harus memastikan bahwa mereka memelihara pengetahuan yang komprehensif dan terus berkembang tentang NGO dan organisasi-organisasi masyarakat sipil lainnya yang menyediakan bantuan, dukungan, atau pelayanan kepada orang-orang yang kebebasannya dirampas, agar bisa mengajukan orang yang mendesak bantuan personal kepada mekanisme pencegahan nasional dalam pelaksanaan sebuah kunjungan. Pada awal dari wawancara apa pun dengan seseorang yang kebebasannya dirampas, tim kunjungan dari mekanisme pencegahan nasional tentu saja perlu menjelaskan secara lengkap tentang peran apa yang akan dimainkannya: bagaimana ia bisa atau tidak bisa membantu orang yang sedang diwawancarai. Orang-orang yang diwawancarai itu bisa lebih mudah membagikan informasi kepada mekanisme pencegahan nasional jika mekanisme itu sendiri selalu siap memberikan mereka bantuan yang berguna dari organisasi-organisasi yang benar-benar bisa secara langsung menyediakan pelayanan untuk memenuhi kebutuhan mereka masing-masing.

9. Mekanisme-Mekanisme Pencegahan Nasional di Tingkat Internasional

> ***Pasal 20(f)***
>
> Untuk memungkinkan mekanisme-mekanisme pencegahan nasional untuk memenuhi mandat mereka, Negara-Negara Pihak pada Protokol ini berusaha untuk memberikan kepada mereka (…) hak untuk memiliki hubungan dengan Sub-komite untuk Pencegahan, untuk mengirim informasi kepada Sub-komite dan untuk bertemu dengan Sub-komite.

Mekanisme pencegahan nasional harus terlibat dalam percaturan tingkat internasional jika konsep Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan tentang suatu sistem kunjungan global akan diimplementasikan secara penuh. Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan secara eksplisit mengakui hal ini dengan mendesak Negara untuk membolehkan adanya hubungan yang langsung dan rahasia di antara mekanisme-mekanisme pencegahan nasional dengan Sub-komite Internasional. Hak untuk melakukan hubungan langsung secara rahasia berlaku untuk kedua belah pihak, dan ditegaskan di dalam Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan bahwa Sub-komite Internasional akan memainkan peran yang proaktif untuk hal ini:

> ***Pasal 11(b)***
>
> Sub-komite untuk Pencegahan harus (…) dalam kaitan dengan mekanisme pencegahan nasional (…)
>
> (ii) Menjaga secara langsung, dan jika perlu secara rahasia, hubungan dengan mekanisme pencegahan nasional dan menawarkan kepada mereka pelatihan dan bantuan teknis dengan maksud untuk memperkuat kapasitas mereka;
>
> (iii) Menganjurkan dan membantu mereka di dalam evaluasi terhadap kebutuhan-kebutuhan dan cara-cara yang

diperlukan untuk memperkuat perlindungan terhadap orang-orang yang dirampas kebebasannya dari penyiksaan dan perlakuan atau penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia;

(iv) Membuat rekomendasi-rekomendasi dan hasil-hasil observasi kepada Negara-Negara Pihak dengan maksud untuk memperkuat kapasitas dan mandat dari mekanisme pencegahan nasional untuk pencegahan terhadap penyiksaan dan perlakuan atau penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia;

Pasal 12(c)

Untuk memungkinkan Sub-komite untuk Pencegahan untuk mematuhi mandatnya sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 11, Negara-Negara Pihak berusaha (…) untuk mendorong dan memfasilitasi hubungan antara Sub-komite tentang Pencegahan dan mekanisme pencegahan nasional;

Pasal-pasal ini memampukan badan-badan nasional dan internasional untuk melakukan pertukaran substansial tentang metode dan strategi untuk mencegah penyiksaan dan bentuk-bentuk perlakuan sewenang-wenang lainnya. Oleh karena itu, Sub-komite dan mekanisme-mekanisme pencegahan nasional bisa bertemu dan saling bertukar informasi, jika perlu secara rahasia. Mekanisme-mekanisme pencegahan nasional bisa saling bertukaran dan mengajukan laporan dan informasi lainnya kepada mekanisme internasional.

Sebuah dimensi penting lain dari hubungan ini adalah kemungkinan bagi Sub-komite untuk menyediakan bantuan dan nasihat kepada Negara-Negara Pihak berkenaan dengan mekanisme-mekanisme pencegahan nasional. Oleh karena itu, sesuai dengan Pasal 11, Sub-komite mempunyai mandat untuk menasihati Negara-Negara Pihak berkaitan dengan pembentukan mekanisme-mekanisme

pencegahan nasional dan untuk membuat rekomendasi berkenaan dengan penguatan kapasitas mekanisme tersebut untuk mencegah penyiksaan dan bentuk perlakuan sewenang-wenang lainnya.

Sub-komite juga bisa menawarkan pelatihan dan bantuan teknis secara langsung ke mekanisme-mekanisme pencegahan nasional dengan sebuah pandangan untuk meningkatkan kapasitas mereka. Sub-komite juga bisa menasihati dan membantu mekanisme-mekanisme tersebut untuk mengevaluasi kebutuhan dan wahana yang perlu untuk meningkatkan perlindungan terhadap orang-orang yang kebebasannya dirampas.

Negara juga harus membolehkan dan memfasilitasi interaksi antara mekanisme-mekanisme pencegahan nasional di Negara-Negara berbeda. Pada tingkat yang sama seperti itu, praktik-praktik terbaik dapat ditingkatkan.

Rekomendasi-Rekomendasi APT

- Mekanisme pencegahan nasional harus memiliki hak untuk berkomunikasi dengan Sub-komite Internasional secara rahasia dan langsung.
- Negara juga harus mengizinkan dan memfasilitasi pertukaran yang sama di antara mekanisme-mekanisme pencegahan nasional di negara-negara berbeda.

10. Pilihan tentang Bentuk Organisasi

> ***Pasal 17***
>
> Setiap Negara Pihak harus menjaga, menunjuk atau menetapkan, paling lambat satu tahun setelah tanggal diberlakukannya Protokol ini atau ratifikasi atau aksesi terhadapnya, satu atau beberapa mekanisme pencegahan nasional independen untuk pencegahan terhadap penyiksaan di tingkat domestik. Mekanisme yang ditetapkan oleh kesatuan yang terdesentralisasi dapat dipilih sebagai mekanisme-mekanisme pencegahan nasional untuk tujuan dari Protokol ini jika mekanisme-mekanisme itu sesuai dengan ketentuan dalam Protokol.

10.1. Pengantar

Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan tidak menentukan sebuah bentuk organisasi yang unik bagi mekanisme-mekanisme pencegahan nasional. Tunduk pada jaminan-jaminan akan adanya kebebasan, komposisi keahlian yang beragam, dan dengan diberikannya kewenangan yang perlu, masing-masing Negara Pihak bisa memilih sebuah struktur yang tepat bagi konteks politik dan geografisnya.

Keuntungan dan kerugian spesifik dikaitkan dengan perancangan sebuah badan baru yang dilawankan dengan penunjukan sebuah badan yang sudah ada, dan dikaitkan dengan penggunaan sebuah mekanisme tunggal terpadu bagi seluruh negara atau dikaitkan dengan beberapa mekanisme bagi beberapa wilayah yang berbeda atau bentuk institusi. Namun demikian, tak satu pun dari pendekatan-pendekatan ini secara inheren lebih tinggi dari yang lainnya. Uraian pada sub-bagian-sub-bagian berikut meminta pertimbangan yang timbul dalam hal pilihan tentang mekanisme-mekanisme baru versus mekanisme-mekanisme yang sudah ada, dan dalam hal pilihan tentang

mekanisme-mekanisme pencegahan nasional yang tunggal atau beragam bagi sebuah Negara.

Dalam semua kasus, penting untuk diingat bahwa apa pun bentuk struktur formal dari mekanisme pencegahan nasional, ia tidak akan berfungsi efektif jika individu-individu yang menjadi anggotanya tidak independen secara personal; hal itu juga membuat mekanisme tersebut tidak efektif dalam melaksanakan kunjungan-kunjungan pencegahannya.

10.2. Badan Baru atau Badan yang Sudah Berlaku?

10.2.1. Tinjauan Sekilas

Pada prinsipnya, sepanjang mekanisme pencegahan nasional yang akhirnya dibuat itu sama, maka tidak menjadi masalah kalau mekanisme tersebut merupakan sebuah badan baru yang dibentuk setelah ratifikasi Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, ataupun kalau kewajiban yang digariskan dalam Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan memang dipenuhi oleh mekanisme yang sudah berlaku itu. Namun dalam praktiknya, satu atau pendekatan lain mungkin memiliki keuntungan atau kekurangan di sebuah negara tertentu.

Faktor-faktor yang perlu dipertimbangkan, dalam masing-masing konteks nasional, mencakupi hal-hal berikut:

- Mendirikan sebuah mekanisme baru perlu memperhatikan batasannya soal mandat, kebebasan, kewenangan untuk melakukan kunjungan dan memberikan masukan, dan jaminan-jaminan lainnya, yang harus sesuai dengan persyaratan yang telah digariskan dalam Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan. Apakah hasil yang sama bisa secara legal dan politik mungkin terjadi pada mekanisme yang sudah berlaku sebelumnya?
- Apakah mendirikan sebuah mekanisme baru akan menduplikasi kerja dari mekanisme-mekanisme yang sudah

ada? Di pihak lain, jika badan atau badan-badan yang sudah berlaku tidak mencakupi semua tempat penahanan sebagaimana digambarkan dalam Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, apakah akan mudah menjembatani kesenjangan tersebut atau untuk menciptakan sebuah badan baru yang memiliki akses ke semua tempat yang dicakupi oleh Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan?

- Apakah pelbagai badan yang sudah ada memiliki suatu tradisi dan reputasi untuk kebebasan insitusional yang akan mengarah kepada kredibilitas yang lebih baik ketimbang sebuah mekanisme yang baru? Ataukah kebalikannya yang benar?
- Apakah praktik-praktik kerja dari badan yang sudah ada itu? Bagaimana perannya dinilai oleh para tahanan, pejabat-pejabat publik, dan masyarakat pada umumnya (efektif atau tidak efektif)? Apakah sebelumnya ia sudah menjalankan sebuah mandat berbeda atau metode kerja berbeda yang bisa memadukan kerjanya dengan sebuah mekanisme pencegahan nasional yang dimaksudkan dalam Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan?
- Ketika mekanisme yang sudah ada itu dirancang, apakah masyarakat sipil (khususnya NGO yang bekerja untuk isu-isu penyiksaan, perlakuan sewenang-wenang, dan kondisi tempat penahanan) dilibatkan dalam sebuah proses yang terbuka?
- Apakah badan yang sudah ada itu telah memiliki cakupan beragam disiplin keahlian yang dibutuhkan bagi sebuah mekanisme pencegahan nasional? Bagaimana dengan keanekaragaman yang disyaratkan? Jika tidak, apakah akan menjadi lebih mudah untuk menambahkan keahlian yang belum tersedia atau keberagaman yang belum terbangun, atau apakah akan lebih mudah untuk menyatukan semua itu dalam sebuah badan yang baru?

Penunjukan terhadap sebuah mekanisme yang sudah ada selalu mensyaratkan suatu tinjauan yang cermat dan rinci terhadap mandat, jurisdiksi, kebebasan, keanggotaan, kewenangan dan jaminan-jaminannya, untuk memastikan bahwa mekanisme tersebut sungguh-sungguh memenuhi kebutuhan yang telah ditetapkan di dalam Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan. Dalam hampir semua kasus, beberapa perubahan, melalui amendemen legislatif atau sumber-sumber daya yang bertambah atau keduanya, akan menjadi hal yang diperlukan.[255]

Dalam konteks ini, juga penting untuk disadari bahwa ketika sebuah Negara menunjuk sebuah badan kunjungan domestik yang sudah ada sebagai badan mekanisme pencegahan nasional, maka pelbagai kunjungan berikutnya yang dilakukan oleh badan tersebut ke "tempat penahanan" sebagaimana dinyatakan dalam Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan akan dipertimbangkan sebagai sebuah kunjungan yang tunduk pada jaminan-jaminan yang ditetapkan di dalam Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan. Hal ini benar terlepas dari apakah kunjungan tersebut secara resmi dilabeli atau tidak sebagai "Kunjungan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan" oleh Negara. Pertimbangkan sebuah contoh hipotetis berikut:

> Sebuah kelompok komunitas relawan [perempuan atau pria] telah mengunjungi para narapidana untuk mendorong adanya kontak dengan dunia luar dalam rangka reintegrasi yang lebih efektif ke dalam masyarakat setelah mereka dibebaskan. Kelompok

[255] Sebagaimana akan dibahas dalam sub-bagian 10.3.1. di bawah, jika sebuah Negara menunjukkan mekanisme-mekanisme pencegahan nasional yang beragam, maka masing-masing mekanisme pencegahan nasional tersebut harus memenuhi persyaratan dalam Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, khususnya jika beberapa tempat penahanan hanya tunduk pada kunjungan yang dilakukan oleh mekanisme pencegahan nasional dan tidak pada kunjungan yang dilakukan oleh yang lainnya – maka cukuplah untuk dikatakan, misalnya, bahwa salah satu komponen memenuhi syarat soal independensi, yang lainnya memenuhi syarat soal keahlian, yang lainnya lagi tentang hak atas informasi, dsb.

> tersebut ditunjuk sebagai sebuah mekanisme pencegahan nasional. Sementara mengantar buku-buku kepada seorang narapidana, seorang relawan melewati seorang lain yang tampak sakit. Sang relawan meminta untuk melihat rekaman medis sang narapidana namun pejabat berwenang menolaknya. Seorang relawan lainnya sedang bercakap-cakap dengan para tahanan di sebuah ruang umum ketika ia mempelajari bahwa seorang narapidana "tukang onar" telah ditempatkan di sel penyekapan; para pejabat berwenang menolak permintaan sang relawan untuk segera berbicara empat mata dengan tahanan yang disekap itu.

Dalam kasus-kasus seperti itu, tidak terbuka kemungkinan bagi Negara untuk mengatakan bahwa sang relawan tidak benar-benar menjalani "kunjungan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan" selain hanya menjalani beberapa mandat lain yang belum ada pada saat itu dan karena itu tidak tunduk pada jaminan-jaminan dalam Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan.[256] Status dan kewenangan yang ditegaskan bagi mekanisme-mekanisme pencegahan nasional oleh Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan dalam Pasal 18 hingga 22 tidak dapat dijamin jika Negara tetap diberi kemungkinan untuk memilih kapan ketentuan-ketentuan itu berlaku atau tidak berlaku.

Beberapa negara telah memiliki mekanisme independen yang dikhususkan untuk menjalankan kunjungan pencegahan ke semua tempat penahanan sebagaimana telah ditegaskan oleh Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan. Namun demikian, badan-badan domestik yang telah ada di beberapa negara sudah memiliki mandat untuk melakukan kunjungan dalam pelbagai bentuk yang berbeda-beda ke beberapa atau semua tempat penahanan.

---

[256] Lihat Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, Pasal 20(a)(b)(c) dan (d).

Hanya segelintir kategori badan kunjungan yang telah ada secara inheren kekurangan unsur-unsur esensial sebagai mekanisme pencegahan nasional sebagaimana dimaksudkan oleh Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan. Ini tidak berarti badan-badan yang masih kurang memadai itu tetap tidak dapat membuat sebuah kontribusi penting untuk meningkatkan kondisi mereka sendiri dan sebagai badan *pelengkap* bagi mekanisme pencegahan nasional, namun bukanlah langkah tepat jika menunjuk badan-badan itu sebagai bagian dari mekanisme pencegahan nasional itu sendiri. Contoh-contohnya mencakupi, antara lain:

- unit-unit pemeriksaan administratif internal dari kementrian atau departemen yang bertanggung jawab atas tempat-tempat penahanan;[257]
- inspektorat-inspektorat penjara eksternal tunduk pada pengalihan administratif kewenangan atau tunduk pada wewenang kementrian atau departemen yang bertanggung jawab atas tempat-tempat penahanan;[258]
- komite-komite di tubuh parleman;[259]

---

[257] Sebuah unit internal dari kementerian atau departemen yang bertanggung jawab terhadap tempat-tempat penahanan tidak bisa memenuhi syarat soal independensi dari Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, Pasal 1, 17, 18(1), 18(4). Lihat Bagian 4 di atas. Lihat juga Walter Suntinger, "National Visiting Mechanisms: Categories and Assessment" dalam *Visiting Places of Detention: Lessons Learned and Practices of Selected Domestic Institutions* (Association for the Prevention of Torture: Jenewa, 2003) hlm. 76-77.

[258] Tanggung jawab hukum terhadap pengalihan kewenangan oleh kementerian atau departemen yang bertanggung jawab atas tempat-tempat penahanan tidak memenuhi syarat independensi yang digariskan oleh Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, Pasal 1, 17, 18(1), 18(4). Lihat Bagian 4 di atas. Sebagaimana juga dicatat oleh Suntinger, mekanisme-mekanisme semacam itu mungkin tidak mendekati peran pemantauannya dengan sebuah perspektif hak asasi manusia secara eksklusif, sebagaimana tujuan-tujuan lainnya (seperti soal pengawasan kedisiplinan atau keuangan) mungkin dicampur-adukkan dalam mandat mereka. Lihat Suntinger, *ibid*., hlm. 78-81.

[259] Dalam banyak kasus, anggota dari sebuah Komite seperti itu akan menjadi anggota dari partai yang memerintah atau bisa juga dari partai oposisi, karena itu sulit untuk dilihat bagaimana Komite seperti itu bisa memenuhi persyaratan independensi yang ditegaskan oleh Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan. Kesinambungan mungkin juga menjadi masalah, karena kenggotaan mungkin berubah bersamaan pada waktu pemilihan. Lihat juga Suntinger pada hlm. 85-86, berkenaan dengan rintangan-rintangan bagi komite-komite semacam itu untuk secara konsisten mencapai keseimbangan profesional keahlian yang perlu bagi kerja-kerja mekanisme

- kantor-kantor penuntut umum.[260]

Di pihak lain, beberapa badan yang sudah ada umumnya memiliki potensi untuk ditunjuk sebagai mekanisme-mekanisme pencegahan nasional di bawah ketentuan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, melalui badan legislatif, sumber-sumber daya manusia dan sumber daya keuangan, dan penyesuaian praktik-praktik kerja biasanya akan diperlukan. Badan-badan seperti itu mencakupi, antara lain:

- komisi-komisi hak asasi manusia nasional;
- ombudsman atau kantor pembela publik;
- organisasi-organisasi non-pemerintah (Ornop, NGO, atau LSM);
- inspektorat-inspektorat penjara eksternal yang independen (tidak tunduk pada pengalihan kewenangan oleh kementrian yang bertanggung jawab atas operasi tempat-tempat penahanan).

Beberapa bentuk lain dari badan-badan yang sudah ada umumnya tidak memadai untuk ditunjuk sebagai sebuah mekanisme pencegahan nasional. Namun demikian, dengan perubahan-perubahan fundamental, badan-badan tersebut dalam beberapa kasus bisa ditransformasikan menjadi sebuah mekanisme pencegahan nasional yang memenuhi syarat-syarat yang ditetapkan di dalam Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan. Contoh-contohnya mencakupi, antara lain:

- kantor-kantor judisial tertentu;
- sistem kunjungan independen berbasis-masyarakat.

---

pencegahan nasional. Ia juga mencatat bahwa komite-komite seperti itu juga sangat ringkih terhadap politisasi, dan keteraturan kunjungan juga mungkin menjadi sebuah persoalan. Namun demikian, jika seorang anggota parlemen benar-benar independen dari pemerintah sebagai badan eksekutif, barangkali memungkinkan baginya jika bekerja sebagai anggota dari mekanisme pencegahan nasional yang berkekuatan hukum kuat dan berjangkauan lebih luas.

[260] Kantor Penuntut secara inheren kekurangan independensi dan pendekatan khusus yang perlu bagi sebuah mekanisme pencegahan nasional berdasarkan ketentuan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan.

Masing-masing dari pelbagai kategori mekanisme pencegahan nasional yang mungkin di atas akan dicermati dalam sub-bagian-sub-bagian berikut.

10.2.2. Komisi-Komisi Hak Asasi Manusia Nasional[261]

Banyak komisi hak asasi manusia nasional telah memiliki catatan sejarah yang kokoh tentang independensinya dari lembaga eksekutif pemerintahan; hal itu bisa membantu membangun rasa percaya diri di tahun-tahun pertama beroperasinya Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan di negara mereka. Akan tetapi, penting dicatat bahwa apa yang mungkin dapat diterima bagi sebuah badan yang menyediakan nasihat kebijakan yang umum kepada pemerintah (seperti keberadaan para politisi atau wakil dari departemen pemerintahan) mungkin tidak mencukupi bagi sebuah mekanisme pencegahan nasional, mengingat bahwa mekanisme pencegahan nasional itu akan menangani dan membahas informasi yang sangat sensitif tentang keadaan orang-orang yang ditahan.[262]

Sebuah komisi hak asasi manusia nasional mungkin juga memiliki pengalaman luas dan keahlian yang mendalam terhadap isu-isu dengan pendekatan yang berpusat pada "hak asasi manusia". Beberapa komisi hak asasi manusia nasional bahkan mungkin telah melakukan kunjungan ke tempat-tempat penahanan. Namun demikian, di sini penting diingat perbedaan antara kunjungan ke tempat-tempat penahanan untuk mengumpulkan atau menyelidiki pengaduan individual dengan sebuah program kunjungan pencegahan sebagaimana telah ditegaskan di dalam Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan. Pengalaman yang luas dalam menjalankan kunjungan penyelidikan ke penjara-penjara mungkin mendatangkan pengenalan yang berguna dengan situasi penjara di negeri bersangkutan, tetapi beberapa pelatihan dan

---

[261] Lihat juga Suntinger, *op.cit*., hlm. 82-85.

[262] Lihat pembahasan pada sub-bagian 4.3. di atas.

perubahan metodologi biasanya diperlukan untuk menjamin hasil yang efektif dari kunjungan-kunjungan pencegahan. Perubahan-perubahan struktural internal juga mungkin perlu, dan sumber daya keuangan tambahan dan sumber daya manusia selalu paling dibutuhkan, agar sebuah komisi hak asasi manusia nasional yang bertujuan umum dengan mandat yang luas bisa berada dalam posisi yang sesuai untuk menjalankan program kunjungan pencegahan yang cukup terfokus dan sering dilakukan untuk memenuhi kewajiban-kewajiban dalam Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan.

Sebagaimana telah dicatat sebelumnya, problem-problem yang serius bisa muncul ketika mengkombinasikan fungsi kunjungan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan dengan penuntutan atau penyelesaian hukum atas kasus-kasus individual yang muncul selama kunjungannya, baik oleh mekanisme pencegahan nasional itu sendiri sebagai sebuah badan kuasi-judisial ataupun di hadapan pengadilan.[263] Mungkin sulit memelihara hubungan kerja sama di antara mekanisme pencegahan nasional dan pejabat pemerintahan di mana kunjungan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan menggantungkan dirinya, jika beberapa dari pejabat yang sama sedang dituntut atau diadili oleh mekanisme pencegahan nasional tersebut. Juga, individu mungkin juga merasa kurang sudi berbicara secara terbuka dengan mekanisme pencegahan nasional jika mereka takut identitasnya atau informasi yang mereka sediakan mungkin akan diungkapkan pada beberapa tahap berikutnya (sebagai bagian dari penuntutan atau penyampaian kesaksian, misalnya). Beban kerja dan pentingnya pengaduan individual bisa melemahkan dan menggerogoti kemampuan institusi tersebut untuk memelihara program yang ketat untuk kunjungan pencegahan.

Beberapa komisi hak asasi manusia nasional mungkin sudah memiliki beragam keahlian perofesional yang relevan; namun,

---

[263] Lihat sub-bagian 3.3.3. di atas.

komisi tersebut biasanya didominasi oleh para ahli hukum dan kehilangan beberapa keahlian khusus di beberapa bidang (misalnya, medis, urusan penegakan hukum, dll.).

10.2.3. Ombudsman dan Kantor Pembela Publik[264]

Sebagaimana halnya dengan komisi-komisi hak asasi manusia nasional, Ombudsman dan Kantor Pembela Publik sudah sering menikmati jaminan independensi yang baik, khususnya ketika mandat mereka didasarkan pada konstitusi negara bersangkutan atau pada tradisi konstitusional yang panjang.

Taraf bagaimana Ombudsman dan Kantor Pembela Publik sudah memiliki pengalaman dengan kunjungan pencegahan sistematis akan bervariasi. Kantor-kantor seperti itu mungkin lebih terbiasa dengan memberikan tanggapan atau menangani pengaduan-pengaduan individual, atau berfokus pada isu khusus di seluruh negara tersebut pada tahun yang telah ditentukan dan kemudian berpindah ke sebuah isu baru dalam tahun-tahun berikutnya. Sebagaimana dengan komisi-komisi hak asasi manusia nasional, pengalaman sebelumnya dalam mengunjungi para pengadu di penjara untuk mendokumentasikan atau menyelidiki pengaduan individual tidak harus diterjemahkan ke dalam persiapan yang memadai untuk menjalankan kunjungan pencegahan sistematis yang terus-menerus.

Sebagaimana dengan komisi-komisi hak asasi manusia nasional, keserupaan yang diperlihatkan oleh Ombudsman atau Kantor Pembela Publik sebagai sebuah mekanisme pencegahan nasional akan secara terus-menerus diberdayakan untuk menjalankan kunjungan pencegahan dengan metode "dialog konstruktif", dan untuk mengadvokasi kasus-kasus khusus yang muncul selama kunjungan tersebut; kegiatan seperti itu bisa mengungkapkan masalah yang terjadi. Kerja-kerja tersebut mungkin kurang berat dibandingkan dengan kasus sebuah komisi hak asasi manusia nasional yang secara

---

[264] Lihat juga Suntinger, *op.cit*., hlm. 82-85.

potensial memiliki kewenangan untuk secara aktual memproses secara hukum pengaduan-pengaduan seperti itu, namun justru membutuhkan restrukturisasi internal badan itu sendiri untuk menjamin pemisahan fungsi secara tegas.

Seperti komisi-komisi hak asasi manusia nasional, Ombudsman dan Kantor-Kantor Pembela Publik sering memiliki mandat yang sangat luas. Kantor-kantor itu jarang memiliki sumber daya keuangan dan sumber daya manusia yang memadai agar bisa secara tepat menjalankan sistem pengaduan berdasarkan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan selama kunjungan pencegahan. Negara-Negara yang menunjuk kantor seperti itu sebagai satu-satunya mekanisme pencegahan nasional umumnya harus mengalokasikan sumber-sumber daya tambahan.

Hakikat dari kantor tersebut sering berarti bahwa di sana sebenarnya hanya ada seorang pejabat (biasanya seorang pengacara) yang menjadi pengambil keputusan; hal ini tentu saja secara inheren sulit untuk mencapai keberagaman kualifikasi profesional yang perlu untuk keanggotaan dari mekanisme pencegahan nasional jika di sana hanya ada seorang "anggota". Tentu saja, Ombudsman dan Pembela Publik mungkin didukung oleh jumlah staf yang relatif besar dan beragam, namun lagi-lagi bidang khusus dari keahlian yang diperlukan sering kali tak tersedia (misalnya, keahlian medis). Dalam hal apa pun, selalu lebih disukai jika *anggota* dari mekanisme pencegahan nasional itu sendiri terdiri dari beragam keahlian yang relevan, ketimbang hanya berdasar pada staf ahli atau secara periodik "menyewa" ahli-ahli dari luar. Hal ini cenderung meningkatkan kualitas dan dampak dari rekomendasi.

Pendekatan yang dimandatkan kepada kantor-kantor Ombudsman, dan jangkauan kewenangan mereka untuk membuat rekomendasi, berbeda-beda di setiap negara. Sebagaimana telah dicatat sebelumnya, Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan mensyaratkan bahwa mekanisme pencegahan nasional melakukan kerjanya dengan tujuan untuk meningkatkan kondisi-

kondisi penahanan dan melindungi orang-orang dalam pengertian praktis atau "kebijakan", bukan sekadar dalam bentuk penilaian soal "legalitas" atau "keadilan" itu sendiri. Sementara beberapa isu tentang hakikat "hukum" akan muncul, khususnya dalam pengertian pengamanan prosedural dan legal, isu-isu tersebut hanyalah merupakan bagian dari serangkaian aspek yang lebih luas untuk diperiksa dan sasaran untuk dicapai. Kebanyakan dari isu-isu yang akan muncul dalam kerja dari kebanyakan mekanisme pencegahan nasional biasanya malah akan berurusan dengan masalah "kebijakan" atau masalah teknis.

Institusi-institusi yang secara tradisional telah diberikan mandat "legalistik" – yaitu menentukan apakah tindakan administratif spesifik sesuai dengan prosedur administratif yang tepat atau standard keadilan – mungkin malah mendapati susahnya melakukan pendekatan "kebijakan"/teknis dari Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan. Hal ini bisa mencakupi pemberian komentar terhadap pilihan "kebijakan" pemerintahan atau parlemen, dan termasuk mengusulkan supaya badan legislatif mengesahkan, mengamendemen, atau membatalkan hukum.

Para tahanan dan staf di tempat-tempat penahanan juga mungkin menemukan bahwa adalah membingungkan kalau ada sebuah lembaga yang memiliki pendekatan yang sudah baku atau peran yang lebih legalistik sekarang melakukan pendekatan yang berbeda dan memiliki peran yang berbeda di bawah ketentuan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan. Lagi-lagi, berhubung terdapat sejumlah besar perbedaan di antara Negara-Negara dalam hal sejarah, konteks hukum, dan pendekatan kerja dari kantor Ombudsman, maka masalah-masalah tersebut bisa atau tidak bisa diberlakukan di sebuah negara termaksud.

10.2.4. Organisasi-Organisasi Non-Pemerintah (Ornop, NGO atau LSM)[265]

Komitmen paling kuat untuk pendekatan-pendekatan hak asasi manusia mungkin didapatkan dalam masyarakat sipil di sebuah negara tertentu, dan secara khusus dalam NGO-NGO tertentu. NGO sering secara informal terlibat dalam kunjungan pencegahan dan pemantauan di penjara dan tempat-tempat penahanan lainnya, jauh sebelum badan-badan berdasarkan undang-undang formal didirikan untuk memenuhi peran-peran tersebut. Pada dasarnya, organisasi-organisasi non-pemerintah secara umum menikmati kebebasan struktural yang besar dari pemerintah. Dalam beberapa konteks nasional, faktor-faktor tersebut bisa mendukung dijadikannya sebuah atau beberapa NGO sebagai bagian formal dari mekanisme pencegahan nasional.

Namun demikian, taraf independensi dari sebuah NGO pada dasarnya berbeda-beda, dan umumnya tidak dijamin secara legal di masa depan. Pada umumnya, NGO-NGO tidak memiliki hak atas akses yang penuh ke tempat-tempat penahanan yang didasarkan dalam aturan hukum. Rekomendasi-rekomendasi yang dibuat oleh NGO mungkin ditanggapi dengan cara yang kurang serius oleh pejabat-pejabat pemerintah ketimbang rekomendasi-rekomendasi dari kantor atau lembaga-lembaga yang memang dibentuk berdasarkan undang-undang. Karena alasan-alasan ini dan lainnya, sementara di satu pihak NGO-NGO mungkin menerima kewenangan dan kekuasaan tambahan (dan bisa juga sumber-sumber daya keuangan) yang bisa didapatkan dengan mengimplementasikan aturan hukum yang menunjuk sebuah NGO sebagai mekanisme pencegahan nasional, maka di pihak lain, badan dengan kewenangan, kekuasaan, struktur dan keuangan yang semuanya ditetapkan di dalam undang-undang pembentuknya membawa serta di dalam dirinya tanggung jawab dan kekurangan dalam hal keluwesan, dua hal yang oleh NGO (dan para anggotanya)

---

[265] Lihat juga Suntinger, *op.cit*., hlm. 88-90.

dirasa sulit untuk diterima. Pendekatan dialog kooperatif yang disahkan oleh Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan mungkin juga terasa sulit bagi beberapa NGO untuk disinkronisasikan dengan aktivitas-aktivitas advokasi publik lainnya. Di pihak lain, organisasi karitatif dan organisasi-organisasi lainnya yang terlibat dalam penyediaan pelayanan yang rutin dan biasa (mungkin dengan kantor-kantor yang terletak di dalam institusi-institusi itu sendiri) mungkin merasa sulit untuk mengganti atau memainkan peran beragam dalam kaitan dengan institusi itu sendiri.

Dalam hal apa pun, sebagaimana telah dibahas dalam Bagian 2 di depan, NGO-NGO hak asasi manusia nasional harus selalu dilibatkan di dalam proses pengambilan keputusan menyangkut mekanisme pencegahan nasional untuk negara bersangkutan. Sebagaimana juga telah dibahas dalam Bagian 8, NGO memiliki serentangan peran lain yang dimainkan berhadap-hadapan dengan mekanisme pencegahan nasional ketika mekanisme tersebut mulai aktif. Juga, pembentukan sebuah mekanisme pencegahan nasional tidak pernah dapat dijadikan alasan yang benar untuk mengeluarkan NGO dari peran untuk terus memantau tempat-tempat penahanan, termasuk melalui kunjungan-kunjungan.

10.2.5. Inspektorat-Inspektorat Penjara Eksternal yang Independen

Inspektorat-inspektorat penjara eksternal yang independen bisa memainkan sebuah peran yang penting berhadap-hadapan dengan mekanisme-mekanisme pencegahan nasional. Jika kantor semacam itu bekerja hanya sebagai mekanisme pencegahan nasional, mandatnya harus ditinjau ulang secara cermat dan boleh saja diperpanjang untuk menamin bahwa ia mencakupi semua tempat penahanan sebagaimana dinyatakan di dalam Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan. Agar benar-benar independen sesuai ketentuan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, sejumlah persyaratan diberlakukan (dasar

pemberian mandat dalam undang-undang, keamanan bekerja di dalam kantor tersebut selama berperilaku baik, dll.) yang mungkin sudah atau belum tersedia di tempat.

Beberapa inspektorat eksternal memiliki sebuah mandat yang dicampuradukkan: tidak hanya mandat sebagaimana ditetapkan dalam Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan untuk meninjau institusi-institusi itu sendiri dari perspektif "hak asasi manusia" (pencegahan penyiksaan, perlakuan sewenang-wenang, kondisi kemanusiaan), tetapi juga menilai apakah institusi-institusi tersebut mendapatkan anggaran dari pemerintah dan sasaran-sasaran yang dimaksudkan, apakah keamanan publik benar-benar dijamin oleh sistem peradilan pidana, apakah penghukuman yang diberikan itu efektif. Pelibatan fungsi-fungsi seperti itu dalam mandat mekanisme pencegahan nasional tidaklah konsisten dengan persyaratan yang ditegaskan di dalam Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan.[266]

10.2.6. Kantor-Kantor Judisial

Paragraf terakhir dalam Pembukaan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan menekankan bahwa mekanisme-mekanisme pencegahan dimaksudkan untuk membentuk suatu "alat non-judisial" bagi pencegahan penyiksaan. Karena itu, jelaslah bahwa pejabat-pejabat judisial yang ada tidak dipandang sebagai kandidat untuk ditunjuk sebagai mekanisme-mekanisme pencegahan nasional pada saat disahkannya Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan.

Inovasi utama dari Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan adalah gagasan untuk membuka penjara-penjara agar bisa diamati oleh pihak luar dan dianalisis oleh pakar-pakar dari pelbagai disiplin: tidak hanya orang yang ahli dalam

---

[266] Perhatian yang sama dikemukakan oleh Komite Gabungan untuk Hak Asasi Manusia dari Parlemen Inggris, dalam Laporan ke-20-nya *"Report of Session 2005-2006"*, 22 Mei 2006, hlm. 17-20. Lihat pembahasan dalam sub-bagian 3.3.3 dari Bagian 3 di atas.

pengetahuan legal melainkan juga orang yang memiliki pengetahuan dan keahlian medis, saintifik, dan sosial, dengan pendekatan pencegahan/kebijakan, dan bukan sekadar pendekatan proses penanganan hukum yang berkarakter *post-factum*. Hakikat pengadilan atau badan judikatif sebagai sebuah institusi umumnya dengan sendirinya membawa perspektif legal sebagai pendekatan utamanya, dan umumnya melibatkan ahli dalam menilai setelah fakta terjadi (penilaian *post-factum*) dan bukan sekadar mengeluarkan kebijakan dan mengesahkan praktik soal pencegahan. Karena itu, penunjukan sebuah kantor judisial sebagai mekanisme pencegahan nasional akan berhadapan dengan rintangan-rintangan yang tak bisa dihindarkan dalam memenuhi tujuan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan.

Rujukan dalam Pembukaan terhadap "alat non-judisial" juga bermaksud bahwa "independensi" yang disyaratkan oleh mekanisme-mekanisme pencegahan nasional di bawah Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan adalah independensi dari pengadilan atau badan judikatif sama seperti independensi dari badan eksekutif. Judikatif sebagai sebuah institusi jelas-jelas di dalam dirinya sendiri memiliki peran lain yang bisa dimainkan berkaitan dengan kebanyakan tahanan (khususnya para narapidana) dan pemenjaraan mereka; peran-peran tersebut bisa bertentangan dengan perspektif yang dikhususkan dan pendekatan yang dimandatkan untuk mekanisme-mekanisme pencegahan nasional di bawah ketentuan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan. Misalnya, mekanisme-mekanisme pencegahan nasional secara inheren memiliki aspek kebijakan yang lebih luas, yang bisa mencakupi rekomendasi-rekomendasi yang dilakukan melampaui persyaratan dari hukum nasional atau amendemen yang diusulkan atau hukum-hukum baru untuk membenahi kondisi-kondisi para tahanan. Peran kebijakan/advokasi yang penting ini sering kali tidak sesuai dengan hakikat dari badan judikatif sebagai sebuah institusi.

Akhirnya, aspek kunci dari kerja mekanisme-mekanisme pencegahan nasional di bawah Protokol Opsional untuk Konvensi

Menentang Penyiksaan adalah hakikat kerja mereka yang bersifat rahasia, independen, dan non-ajudikatif (bukan proses hukum peradilan), yang dimaksudkan untuk memunculkan suatu atmosfer keterbukaan di pihak para tahanan dan pejabat-pejabat publik di tempat-tempat penahanan. Dengan begitu, mereka akan lebih siap untuk secara suka rela menyingkapkan kebenaran persoalan di tempat-tempat penahanan. Hal ini ditegaskan di dalam Pembukaan, Pasal 19(d), dan Pasal 21 dari Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan (pernyataan bahwa mekanisme-mekanisme pencegahan nasional memiliki hak untuk melakukan wawancara secara pribadi dengan para tahanan dan pihak terkait lainnya, dll.). Jika seorang hakim yang mengawasi pelaksanaan hukuman (dan karena itu mungkin bertanggung jawab atas penentuan pembebasan yang cepat, persoalan-persoalan disipliner, atau isu-isu penanganan hukum lainnya) memang dibolehkan untuk melakukan wawancara, seorang narapidana mungkin saja kurang sudi menyingkapkan kesalahannya atau mengadukan keadaannya selama ditahan. Staf penjara tertentu juga mungkin sama tidak sudinya dengan para tahanan untuk mengungkapkan persoalan jika mereka tidak yakin apakah seorang pejabat judisial akan menggunakan informasi yang mereka berikan itu sebagai bukti untuk kepentingan lain.

Karena semua alasan di atas, kantor-kantor judisial yang bertanggung jawab untuk mengawasi pelaksanaan hukuman dan malah memeriksa penjara atas nama pengadilan, atau jika para hakim akan terus menjalankan fungsi-fungsi judisial lainnya sembari tetap ditunjuk sebagai mekanisme pencegahan nasional, umumnya tidak tepat jika ditunjuk sebagai mekanisme pencegahan nasional.

Akan tetapi, Inspektorat Judisial untuk Penjara di Afrika Selatan menghadirkan sebuah contoh yang menantang dari sebuah institusi judisial yang aturan hukum penguatnya (Undang-Undang Pelayanan Pembinaan, *Correctional Services Act, 1998*) mungkin menegaskan beberapa dari kepedulian tersebut. Bagian 86 dari Undang-Undang tersebut menegaskan bahwa Hakim Pengawas tidak akan meneruskan kewajiban-kewajiban judisial lain selama

masa jabatannya sebagai Hakim Pengawas. Bagian 85(1) secara khusus menegaskan independensinya sebagai Hakim Pengawas (yaitu independensinya yang mungkin terhadap badan judikatif itu sendiri). Mandat Hakim Pengawas terhadap para narapidana adalah melaporkan soal perlakuan terhadap mereka dan kondisi-kondisi penahanan, bukan untuk menangani aspek disipliner atau aspek lain dari pelaksanaan hukuman dalam sebuah peran yang berkaitan dengan penanganan hukum (bagian 85[2]).

10.2.7. Sistem Kunjungan Independen Berbasis-Komunitas

Sistem kunjungan berbasis-komunitas menunjukkan sebuah kasus menantang lainnya dari entitas yang sudah berlaku, biasanya agak independen, yang sudah menjalankan kunjungan-kunjungan ke tempat-tempat penahanan. Karena itu, sistem seperti itu tampaknya bisa menjadi kandidat yang tepat untuk ditunjuk sebagai sebuah mekanisme pencegahan nasional.

Akan tetapi, Pasal 18(2) dari Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan memperjelas bahwa anggota-anggota dari mekanisme pencegahan nasional harus terdiri dari "pakar-pakar" yang relevan dengan "pengetahuan profesional". Kebanyakan sistem kunjungan berbasis-komunitas benar-benar dimaksudkan untuk terbuka terhadap relawan-relawan bukan pakar, yang memulai pekerjaannya setelah suatu periode yang relatif singkat dari sebuah orientasi atau pelatihan. Keuntungan dari menerima pelbagai ragam relawan semacam itu tanpa membutuhkan pengetahuan atau keahlian profesional khusus apa pun adalah bahwa kunjungan tersebut bisa mencakupi banyak tempat penahanan secara lebih sering. Individu-individu tertentu yang berpartisipasi dalam program-program semacam itu selama periode yang panjang pada akhirnya mungkin menghasilkan keahlian praktis yang patut dipertimbangkan. Meskipun begitu, secara keseluruhan dalam bentuknya yang sudah berlaku itu, sistem-sistem kunjungan seperti itu kebanyakan selalu kekurangan dalam hal "pengetahuan profesional" dan "keahlian", padahal kedua hal itu merupakan

persyaratan kunci bagi sebuah mekanisme pencegahan nasional dalam ketentuan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan.

Usulan untuk menunjuk sebuah sistem kunjungan berbasis-komunitas sebagai mekanisme pencegahan nasional juga harus memastikan bahwa kewenangan dan perlindungan yang dimiliki oleh para pengunjung individual mencakupi semua yang disyaratkan oleh Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan. Hal-hal tersebut mencakupi antara lain: akses ke semua area dan semua orang, kebebasan untuk memilih tempat-tempat penahanan mana saja yang akan dikunjungi, dan kewenangan untuk memiliki akses terhadap semua informasi. Sistem-sistem kunjungan berbasis-komunitas umumnya tidak dirancang untuk mengembangkan keseluruhan analisis dan rekomendasi-rekomendasi yang luas; dan mungkin juga tidak memiliki kewenangan untuk secara formal mengajukan usulan legislatif atau komentar terhadap aturan hukum yang berlaku. Para anggota individual mungkin saja tidak memiliki hak istimewa dan imunitas yang diprasyaratkan dalam Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan.

Semua perbedaan potensial ini, yaitu antara sistem kunjungan berbasis-komunitas yang sudah berlaku dengan persyaratan-persyaratan tentang sebuah mekanisme pencegahan nasional di bawah Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, tentu saja dapat secara potensial dibenahi melalui perubahan terhadap basis legislatifnya, pelaksanaan administratif, pelaksanaan kerja, dan kualitas sumber daya. Namun demikian, dengan memasukkan perubahan semacam itu, dan khususnya dengan mendorong kualifikasi profesional yang relevan sebagai syarat yang perlu untuk partisipasi di dalam sistem kunjungan independen yang berbasis-komunitas, umumnya akan mengurangi secara drastis jumlah individu yang bisa dilibatkan. Secara esensial, hal itu juga terutama sekali akan melemahkan tujuan – peliputan yang luas dan tingkat frekuensi yang tinggi – dari sistem semacam itu.

Sementara di satu sisi, sistem kunjungan berbasis-komunitas itu dengan demikian tidak tepat untuk ditunjuk sebagai bagian dari mekanisme pencegahan nasional itu sendiri, di sisi lain sistem kunjungan independen berbasis-komunitas itu merupakan wahana komplementer yang sangat bernilai, namun terpisah, yang bisa bekerja dalam suatu hubungan yang saling menguatkan dengan mekanisme pencegahan nasional. Pengunjung-pengunjung komunitas bisa menjadi sumber daya-sumber daya eksternal yang paling menyenangkan akan informasi dan menjadi jejaring pengamatan eksternal yang bisa membantu mekanisme pencegahan nasional untuk lebih strategis dan efisien menyasarkan pengetahuan profesionalnya, keahlian dan kewenangan legislatif. Pemeliharaan dan pembentukan sistem-sistem semacam itu harus benar-benar didorong di setiap Negara, tetapi bukan sebagai sebuah "mekanisme pencegahan nasional di bawah Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan" itu sendiri (*per se*).

10.2.8. Rekomendasi-Rekomendasi APT

- Negara-Negara bisa memilih entah untuk menunjuk sebuah mekanisme yang sudah ada atau untuk membuat sebuah mekanisme yang sama sekali baru. Tak satu pun dari kedua model tersebut yang secara inheren universal lebih baik dari yang lainnya.
- Masyarakat sipil harus dilibatkan di dalam proses pengambilan keputusan tentang apakah menggunakan sebuah mekanisme yang sudah berlaku ataukah membuat sebuah mekanisme yang baru sama sekali.
- Sebelum menunjuk sebuah institusi yang sudah ada, pemerintah dan masyarakat sipil harus secara hati-hati dan rinci meninjau mandat, jurisdiksi, independensi, kewenangan dan jaminan-jaminannya, untuk memastikan bahwa badan tersebut benar-benar memenuhi persyaratan yang telah

digariskan di dalam Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, membuat pelbagai amendemen yang perlu dan melakukan peningkatan dalam sumber daya yang diperlukan.

10.3. Mekanisme-Mekanisme yang Beragam

10.3.1. Dasar Pertimbangan Geografis atau Tematik

Kemungkinan untuk memiliki beberapa mekanisme terutama telah dipikirkan bagi negara-negara federal, di mana membolehkan badan-badan yang terbentuk secara geografis dan terdesentralisasi untuk ditunjuk sebagai mekanimse pencegahan nasional bisa memudahkan ratifikasi. Namun demikian, bunyi Pasal 17 tampaknya membolehkan negara untuk menentukan mekanisme beragam juga dengan pembagian tanggung jawab secara tematik.

Dari perspektif hukum internasional umum, pembagian internal atas tanggung jawab terhadap implementasi perjanjian tidak memberikan ampunan apa pun pada kegagalan dalam pengimplementasian perjanjian, bahkan jika pembatasan muncul dari pembagian yang didorong secara judisial atas kewenangan secara formal yang ditetapkan di dalam Konstitusi yang tertulis.[267] Hal ini diperkuat kembali dalam kasus Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan oleh sebuah pernyataan yang tegas yakni bahwa "ketentuan-ketentuan dari Protokol ini harus diberlakukan ke semua negara bagian dalam Negara Federal tanpa pembatasan atau pengecualian apa pun".[268]aan ratifikasi universal dan implementasi penuh dan efektif dari perjanjian-perjanjian hak asasi manusia internasional, harus diakui bahwa Negara-Negara dengan sistem desentralisasi menghadapi tantangan khusus dalam

---

[267] Lihat Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian *(Vienna Convention on the Law of Treaties)* Pasal 27.

[268] Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, Pasal 29.

praktiknya. Izin yang eksplisit dalam Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan bagi mekanisme-mekanisme yang dibentuk unit-unit terdesentralisasi untuk bekerja sebagai mekanisme-mekanisme pencegahan nasional di bawah ketentuan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan mengakui dan menyediakan jalan keluar bagi kesulitan-kesulitan seperti itu.[269]

Berdasarkan pada struktur konstitusional yang khusus dan pada pertimbangan politik dan geografis di sebuah Negara,[270] sebuah mekanisme pencegahan nasional di Negara-Negara berbentuk federal bisa berupa badan federal yang terpadu, bisa juga berupa suatu sistem dengan beragam badan di dalamnya. Bentuk-bentuk institusional yang mungkin bagi sebuah mekanisme pencegahan nasional federal yang terpadu mencakupi:

- Mekanisme pencegahan nasional dibentuk berdasarkan undang-undang yang dikeluarkan oleh badan legislatif dan ditunjuk oleh pemerintah pusat saja.
- Mekanisme pencegahan nasional dibentuk berdasarkan undang-undang yang dikeluarkan oleh badan legislatif dan ditunjuk oleh pemerintah pusat dan regional bersama-sama, masing-masingnya bertindak berdasarkan kewenangan konstitusionalnya sendiri-sendiri, namun menciptakan suatu mekanisme nasional yang secara administratif tersusun dari pelbagai delegasi yang dibagi-bagi.

Bentuk institusional yang mungkin bagi badan-badan yang beragam untuk secara bersama-sama memenuhi tuntutan mekanisme pencegahan nasional di sebuah negara federal mencakupi:

---

[269] Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, Pasal 17.

[270] Untuk lebih detail tentang ratifikasi dan pengimplementasian Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan di negara-negara federal dan desentralisasi lainnya, lihat makalah yang disiapkan oleh APT, *Implementation of the Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (OPCAT) in Federal and other Decentralized States* (Juni 2005), tersedia di http://www.apt.ch/npm.

- Pemerintah pusat dan tiap-tiap pemerintah regional masing-masing membuat peraturan perundang-undangan dan menunjuk sebuah mekanisme pencegahan nasional yang tersendiri untuk masalah teritori dan/atau masalah subjek, di mana masing-masing pemerintah baik pusat maupun regional memiliki jurisdiksi.
- Pemerintah pusat menciptakan sebuah mekanisme pencegahan nasional untuk menangani semua masalah teoritori dan masalah subjek yang tidak ditangani oleh jurisdiksi pemerintah regional, sementara pemerintah-pemerintah regional secara bersama-sama menciptakan sebuah mekanisme pencegahan nasional terpadu yang kedua, yang menangani semua masalah teritori dan masalah subjek di bawah jurisdiksi pemerintah regional.[271]

Sebuah Negara Pihak, federal atau bukan, juga bisa memutuskan untuk memiliki beberapa mekanisme pencegahan nasional yang lebih didasarkan pada pembagian tematik ketimbang geografis. Misalnya, jika sebuah Negara telah memiliki sebuah mekanisme yang telah bekerja dengan baik, yaitu lembaga-lembaga kunjungan psikiatris, mekanisme tersebut bisa terus menjalankan kerjanya yang terspesialisasi itu sementara satu atau lebih mekanisme pencegahan nasional tambahan bisa diciptakan untuk jenis pelayanan lainnya di tempat penahanan.

Namun demikian, jika sebuah Negara menunjukkan mekanisme-mekanisme pencegahan nasional yang beragam, masing-masingnya memiliki mandat tematik yang secara terpisah atau sebagian saling tumpang tindih, masing-masing dari mekanisme-mekanisme pencegahan nasional sub-nasional ini

---

[271] Misalnya, masing-masing pemerintah regional mungkin secara terpisah mengeluarkan undang-undang tentang pembentukan dan kewenangan dari mekanisme pencegahan nasional yang kedua ini, dan masing-masingnya menunjukkan satu atau lebih anggota untuk mekanisme pencegahan nasional, yang kemudian dengan itu mekanisme pencegahan nasional bekerja sebagai sebuah entitas tunggal dalam kaitan dengan keseluruhan wilayah dan perihal subjek masalah secara kolektif di bawah kewenangan pemerintah regional.

harus memenuhi persyaratan yang ditetapkan di dalam Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan. Hal ini khususnya menjadi isu penting jika beberapa tempat penahanan akan tunduk pada kunjungan yang hanya dilakukan oleh mekanisme pencegahan nasional sub-nasional, dan tidak terhadap yang dilakukan oleh yang lainnya. Sebuah Negara tidak dapat mengatakan bahwa kendati satu badan tidak dapat memenuhi persyaratan independensi, yang lainnya kekurangan dalam hal keahlian, dan yang lainnya lagi tidak memiliki hak untuk mengunjungi semua wilayah di tempat-tempat penahanan yang dikunjunginya, bahwa efek kumulatifnya adalah bahwa masing-masing dari persyaratan dalam Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan dipenuhi oleh satu atau badan lainnya, dan bahwa semua persyaratan tersebut kemudian dipenuhi oleh badan-badan tersebut secara keseluruhan, bukan sendiri-sendiri. Secara logis, jika sebuah tempat penahanan yang ada tidak tunduk pada kunjungan yang dilakukan oleh sebuah badan, padahal badan itu memenuhi semua persyaratan yang telah ditentukan oleh Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, seseorang tidak dapat menunjuk pada karakter badan-badan yang mengunjungi tempat-tempat *yang lain* untuk menutupi kesalahan.

Negara-Negara Pihak yang mempertimbangkan mekanisme-mekanisme yang beragam juga harus mengingat bahwa setiap tempat di mana seorang individu mungkin telah dirampas kebebasannya harus tunduk pada kunjungan pemeriksaan oleh satu atau lebih mekanisme pencegahan nasional. Karena itu, jika sebuah Negara mengimplementasikan mekanisme-mekanisme pencegahan nasional yang beragam maka Negara tersebut harus lebih cermat memastikan bahwa mandat gabungan pelbagai mekanisme-mekanisme pencegahan nasional itu memang meliputi seluruh negara tersebut. Ini berarti bahwa sekurang-kurangnya satu dari mekanisme-mekanisme pencegahan nasional tersebut harus memiliki kewenangan atas tempat-tempat yang tidak biasa digunakan untuk penahanan, namun tempat tersebut digunakan

untuk penahanan seseorang atas dasar keterlibatan atau persetujuan pemerintah.[272]

Kewenangan dari sebuah Negara Pihak untuk membagi-bagi tanggung jawab dari "mekanisme pencegahan nasional" atas wilayahnya ke dalam organisasi-organisasi terpisah yang beragam, entah atas dasar tematik atau geografis, bukannya tanpa batasan di bawah ketentuan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan; beberapa dari ketentuannya tidak sesuai dengan suatu taraf fragmentasi yang tinggi. Misalnya, Pasal 20(e) dari Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan mengatakan bahwa tiap-tiap mekanisme pencegahan nasional harus diberikan "kebebasan untuk memilih tempat-tempat yang ingin dikunjunginya". Jika sebuah mekanisme pencegahan nasional ditunjuk hanya menangani sebuah tempat penahanan, maka Negara dengan demikian Negara tidak memperlihatkan kepatuhannya pada kewajiban yang termaktub dalam Pasal 20(e). Itu berarti bahwa Negara tersebut tidak memberikan kebebasan kepada mekanisme pencegahan nasional untuk memilih tempat-tempat yang akan dikunjunginya.

Dalam banyak kasus, jika sebuah negara mengimplementasikan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan dengan menunjuk sejumlah mekanisme pencegahan nasional, maka beberapa bentuk koordinasi akan diperlukan. Perlunya dan hakikat dari badan kerja sama semacam itu akan dibahas dalam sub-bagian berikut.

10.3.2. Konsistensi dan Koordinasi

10.3.2.1. Tantangan-Tantangan

Dalam tiap kasus di mana mekanisme-mekanisme pencegahan nasional yang beragam dipertimbangkan, hal yang esensial untuk dipikirkan adalah memastikan beberapa hal berikut: bahwa semua tempat di mana seseorang dirampas atau mungkin dirampas

---

[272] Lihat sub-bagian 3.2.3. di atas dan 6.1. di bawah.

kebebasannya memang diliputi oleh sekurang-kurangnya satu dari pelbagai ragam mekanisme pencegahan nasional; bahwa tiap-tiap mekanisme kunjungan memiliki ahli dan bisa mengemban semua kewenangan dan jaminan yang disyaratkan oleh Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan; bahwa keseluruhan sistem yang ada dapat dilaksanakan dan bisa mendapatkan hasil yang efektif dan konsisten.

Mungkin sulit bagi pelbagai ragam mekanisme pencegahan nasional untuk membangun konsistensi dalam rekomendasi dan temuannya, khususnya ketika ada beberapa mekanisme pencegahan nasional yang mengunjungi tempat penahanan yang sama atau berjenis serupa. Hal ini mendatangkan masalah bagi para individu yang hendak dilindungi oleh mekanisme-mekanisme pencegahan nasional, para pejabat yang ditugaskan untuk mengimplementasikan rekomendasi-rekomendasi, dan bagi mekanisme-mekanisme pencegahan nasional itu sendiri.

Sebagaimana telah kita catat sebelumnya, Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan memperlihatkan bahwa mekanisme-mekanisme pencegahan nasional akan menjadi bagian dari "sebuah sistem".[273] Beberapa bentuk koordinasi yang meluas di seluruh negara umumnya diwajibkan agar sekumpulan mekanisme pencegahan nasional tersebut benar-benar membentuk sebuah sistem. Misalnya, salah satu dari peran mekanisme pencegahan nasional adalah memberikan komentar dan usulan terhadap kebijakan hukum (Pasal 19(c)). Ini berarti bahwa sekurang-kurangnya mekanisme-mekanisme pencegahan nasional yang beroperasi di bawah jurisdiksi dari masing-masing dewan legislatif harus memiliki beberapa alat analisis dan rekomendasi yang berjangkauan luas-sistematis atau sektoral. Mekanisme-mekanisme pencegahan nasional dan Sub-komite Internasional secara bersama-sama menjadi sebuah sistem kunjungan global. Dengan demikian, mekanisme-mekanisme pencegahan nasional akan menjadi sumber daya yang penting bagi informasi yang terus

[273] Lihat sub-bagian 3.1. di atas.

disediakan untuk Sub-komite, dan Sub-komite itu sendiri memiliki fungsi global tertentu terhadap semua mekanisme pencegahan nasional. Peran-peran tersebut mewajibkan komunikasi terkoordinasi di antara kantor Sub-komite di Jenewa dengan mekanisme-mekanisme pencegahan nasional di masing-masing negara.[274] Selanjutnya, sebuah Negara harus mampu melaporkan informasi menyeluruh tentang pengimplementasian Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan ke Sub-komite Internasional.[275]

Karena semua alasan di atas, membiarkan pelbagai sistem tersebut bekerja sesuai karakter dan metodenya sendiri-sendiri akan mendatangkan kesulitan untuk dipertemukan dengan persyaratan-persyaratan yang ditetapkan oleh Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan. Karena itu, beberapa cara untuk melakukan koordinasi di tingkat nasional sangat diperlukan.

10.3.2.2. Pilihan-Pilihan

Ada beberapa cara yang mungkin untuk mengatasi kesulitan-kesulitan tersebut. Salah satu alternatif adalah memiliki sebuah mekanisme pencegahan nasional yang tunggal-terpadu, tetapi dalam operasinya didesentralisasikan. Sebuah mekanisme pencegahan nasional yang terlaksana secara terpadu bisa tetap memiliki kantor-kantor dan keanggotaan yang tersebar secara geografis, dan hal ini mengurangi biaya perjalanan dan biaya-biaya lainnya yang terkait degnan kunjungan ke seluruh pelosok wilayah nasional sebuah negara.[276] Hal ini menghadirkan sebuah kompromi

---

[274] Lihat Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, Pasal 11(b), 12(c) dan 20(f). Lihat juga Bagian 9 di atas.

[275] Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, Pasal 12(b).

[276] Pendekatan ini dikenal di PBB: "Prinsip-prinsip yang berkenaan dengan status dan fungsi lembaga nasional untuk melindungi dan memajukan hak-hak asasi manusia" ("Prinsip-Prinsip Paris"), Resolusi Majelis Umum A/RES/48/134 (Annex) tanggal 20 Desember 1993, yang menetapkan bahwa setiap lembaga hak asasi manusia nasional memiliki kewenangan untuk "mendirikan kelompok-kelompok kerja dari antara anggota-anggota apabila perlu, dan membentuk bagian-bagian lokal dan regional untuk membantu lembaga nasional dalam melaksanakan fungsinya". Pasal 18 dari Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan menuntut Negara-Negara Pihak untuk mempertimbangkan Prinsip-Prinsip Paris ketika mendirikan mekanisme-mekanisme pencegahan nasional.

yang mungkin di antara sebuah model mekanisme pencegahan nasional tunggal yang sangat tersentralisasi dengan sekumpulan lepas mekanisme pencegahan nasional yang terpisah-pisah dan saling tertutup. Pemerintah di pelbagai tingkat harus secara serius mempertimbangkan apakah keuntungan dari sebuah mekanisme pencegahan nasional yang tersebar secara geografis namun tunggal-terpadu bisa memperbesar keuntungan lebih dari sebuah pendekatan dengan model mekanisme pencegahan nasional yang beragam dan terpisah-pisah.

Sebuah contoh dari badan kunjungan domestik (yang belum pernah ditunjuk sebagai mekanisme pencegahan nasional di bawah Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan) yang mengikuti pendekatan ini adalah Dewan Penasihat Hak Asasi Manusia Austria (*Austrian Human Rights Advisory Board*). Dewan ini bertanggung jawab untuk mengevaluasi kerja-kerja polisi dengan penekanan khusus pada penegakan standard-standard hak asasi manusia. Dalam keanggotaannya, enam pakar komite kunjungan telah dibentuk berdasarkan pertimbangan regional yang mengikuti organisasi teritorial dari pengadilan-pengadilan Austria.[277] Demikian juga, rancangan peraturan hukum untuk pengimplementasian Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan di Argentina menetapkan bahwa kesepuluh anggota mekanisme pencegahan nasional akan terdiri dari delegasi yang terdesentralisasi dari provinsi-provinsi.

Pilihan yang lain bagi Negara-Negara yang menerapkan model mekanisme pencegahan nasional beragam adalah mendirikan sebuah agen tunggal yang bertugas mengkoordinasikan atau "mekanisme pencegahan nasional sentral". Badan koordinasi semacam itu harus memiliki mandat untuk mendorong konsistensi dan mempromosikan praktik-praktik terbaik dalam metodologi kunjungan dan formulasi rekomendasi di antara pelbagai mekanisme-mekanisme pencegahan nasional. Badan tersebut juga

---

[277] Lihat http://www.menschenrechtsbeirat.at/.

bisa membantu memastikan bahwa Sub-komite Internasional dan mekanisme-mekanisme pencegahan nasional bisa secara efektif dan efisien saling melakukan komunikasi, sebagaimana diwajibkan oleh Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan.[278]

Pelbagai mekanisme pencegahan nasional yang menjadi badan koordinasi sentral harus, pada dirinya sendiri, memiliki jaminan akan independensi dan pengaman-pengaman dan kewenangan lainnya yang berlaku untuk mekanisme-mekanisme pencegahan nasional secara umum. Misalnya, kewenangan untuk memperoleh informasi dari pemerintah dengan dasar cakupan wilayah seluruh negara (jumlah orang-orang yang kebebasannya dirampas, keseluruhan jumlah tempat penahanan dan lokasi dari masing-masingnya, dll.)[279]

Sebaliknya, jika mekanisme-mekanisme pencegahan nasional ditunjuk untuk tempat-tempat penahanan atau kategori institusi yang khusus, maka membentuk atau menunjuk sebuah mekanisme pencegahan nasional sentral juga merupakan suatu cara memenuhi persyaratan bagi mekanisme-mekanisme pencegahan nasional untuk memiliki akses ke tempat-tempat penahanan yang tidak resmi. Mekanisme pencegahan nasional sentral merupakan penampungan logis dari kewenangan residual untuk mengunjungi pelbagai tempat penahanan sebagaimana digambarkan dalam Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan yang belum dicakupi dengan penunjukan salah satu dari mekanisme-mekanisme pencegahan nasional lainnya.

Rancangan peraturan hukum Selandia Baru untuk pengimplementasian Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, yang mengusulkan untuk bersandar pada beragam badan kunjungan domestik yang sudah ada (mungkin dilengkapi oleh beberapa badan yang baru), memasukkan konsep tentang mekanisme pencegahan nasional sentral (yang mungkin menyerupai Komisi Hak Asasi Manusia). Mekanisme pencegahan

---

[278] Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, Pasal 12(c) dan 20(f).

[279] Lihat Pasal 20(a) dari Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan.

nasional sentral akan mengkoordinasikan kerja dari mekanisme-mekanisme pencegahan nasional dalam dua arah – berkaitan dengan aliran rekomendasi dari mekanisme pencegahan nasional ke pemerintah, dan berkaitan dengan nasihat ke mekanisme-mekanisme pencegahan nasional itu sendiri. Dengan demikian, mekanisme pencegahan nasional sentral akan bertanggung jawab atas investigasi dan pengembangan rekomendasi berkenaan dengan isu-isu sistematik yang tersebar di semua tempat penahanan di Selandia Baru, koordinasi laporan dari mekanisme-mekanisme pencegahan nasional individual, dan bertanggung jawab untuk menasihati mekanisme-mekanisme pencegahan nasional tentang isu-isu sistematik yang muncul dari analisisnya atas laporan-laporan individual.[280]

10.3.3. Rekomendasi-Rekomendasi APT

- Negara-Negara bisa memilih untuk memiliki mekanisme-mekanisme yang beragam, yang ditentukan berdasarkan pembagian geografis dan/atau tematik.
- Akan tetapi, tiap-tiap tempat penahanan (termasuk tempat-tempat penahanan yang tidak resmi) harus tunduk pada kunjungan yang dilakukan oleh satu atau salah satu dari mekanisme-mekanisme pencegahan nasional yang dibentuk oleh Negara.
- Negara-Negara yang dihadapkan dengan wilayah geografis yang luas dan tempat-tempat penahanan yang tersebar luas harus mempertimbangkan sebuah mekanisme pencegahan nasional yang terdesentralisasi secara geografis (misalnya melalui kantor-kantor cabang) tetapi tetap tunggal-terpadu

[280] Informasi tentang pengimplementasian Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan di Selandia Baru dan komentar APT tentang pembuatan aturan hukum tersedia di http://www.apt.ch/un/opcat/new_zealand.shtml.

secara administratif, sebagai sebuah alternatif terhadap keberagaman mekanisme-mekanisme pencegahan nasional yang terpisah-pisah dan bergerak sendiri-sendiri.

- Negara-Negara yang memilih untuk memiliki mekanisme-mekanisme pencegahan nasional yang beragam harus menunjuk sebuah mekanisme pencegahan nasional sentral dengan mandat koordinasi dan pengembangan kapasitas dan kewenangan untuk melakukan pengumpulan informasi residual, kunjungan, dan rekomendasi untuk pelbagai tempat penahanan yang tidak dicakupi oleh mekanisme-mekanisme pencegahan nasional lainnya.

11. Kesimpulan

Pada saat tulisan ini dibuat, Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan baru saja secara resmi berlaku. Sub-komite Internasional untuk Pencegahan Penyiksaan belum memulai pekerjaannya. Negara-Negara Pihak pertama harus memiliki mekanisme-mekanisme pencegahan nasional mereka masing-masing dalam hitungan bulan, namun baru beberapa yang sudah membuat langkah final tentang strukturnya yang tepat, kewenangan, dan komposisinya. Pambahasan tentang mekanisme-mekanisme pencegahan nasional juga sedang berlangsung di beberapa Negara sebagai bagian dari proses untuk memutuskan tentang apakah atau kapan bergabung dalam Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan tersebut. Kemudian, di seluruh dunia, terdapat gelombang aktivitas baru yang belum ada presedennya di tingkat nasional untuk membuka tempat-tempat penahanan pada pemeriksaan dan analisis dari pihak luar melalui mekanisme kunjungan ahli yang independen.

Pendirian atau penunjukan sebuah mekanisme pencegahan nasional di tiap-tiap Negara akan benar-benar didasarkan pada konteks domestik yang khas. Di pihak lain, kerangka kerja bagi proses dan hasilnya secara inheren bersifat internasional, sebagaimana tercermin dalam teks Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan itu sendiri dan pengalaman-pengalaman kerja dari Komite Palang Merah Internasional (ICRC), Komite Eropa untuk Pencegahan Penyiksaan (CPT), Pelapor Khusus PBB untuk Penyiksaan, dan badan-badan sejenis lainnya. Sebagaimana telah kita lihat, teks Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan dan sumber-sumber kedua merupakan sumber pembimbing yang kaya untuk aspek-aspek kunci dari model-model mekanisme pencegahan nasional, yang mencakupi antara lain:

- proses itu sendiri;
- tujuan dan mandat;
- independensi;

- kriteria keanggotaan;
- jaminan dan kewenangan dalam hal kunjungan;
- rekomendasi dan pengimplementasiannya;
- hubungan antara mekanisme pencegahan nasional dan aktor-aktor nasional dan internasional lainnya; dan
- bentuk organisasi.

Untuk aktor-aktor lokal, kerangka kerja internasional justru tampak bukan sebagai entitas yang jauh, tidak pasti, atau sulit dipahami. Karena itu, aktor-aktor yang mengimplementasikan ketentuan-ketentuan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan di tingkat nasional akan menghadapi pertanyaan-pertanyaan spesifik yang oleh para penyusun rancangan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan tidak pernah dipertimbangkan secara serius, di mana jawaban-jawabannya tidak mudah ditemukan secara jelas dalam teks Protokol Opsional itu sendiri. Akhirnya, Sub-komite Internasional untuk Pencegahan Penyiksaan harus menghubungkan aktor-aktor nasional dengan kerangka kerja internasional melalui mandatnya untuk menasihati dan membuat rekomendasi ke Negara-Negara berkaitan dengan mekanisme pencegahan nasional, dan melalui kontak langsungnya dengan mekanisme-mekanisme itu sendiri. Pada saat yang sama, Sub-komite akan menghadapi kerja yang serius di tahun-tahun mendatang dalam mengembangkan metode kerjanya dan melaksanakan program kunjungannya sendiri.

Kita mengawali Pedoman ini dengan memeriksa tujuan dari Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan sebagaimana tergambar dalam Pembukaannya. Dari posisi di mana kita berdiri saat ini, tampak jelas bahwa mengembangkan sebuah sistem mekanisme pencegahan yang benar-benar bisa mewujudkan tujuan-tujuan tersebut adalah sebuah proses, global dan lokal secara bersamaan, yang untuk mencapainya dibutuhkan waktu bertahun-tahun. Mekanisme-mekanisme pencegahan nasional yang efektif yang dipadukan dengan sebuah sistem internasional yang lebih

besar sangatlah penting untuk mencapai sasaran-sasaran dari Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan. Panduan ini dimaksudkan untuk menjadi sebuah langkah awal untuk menjembatani kesenjangan potensial terhadap pemahaman atau akses di antara aktor-aktor lokal dan kerangka kerja internasional. Namun demikian, Pedoman ini hanyalah permulaan dari sebuah pembicaraan yang bisa terus berlangsung, baik melalui pelbagai sumber daya tambahan yang tersedia di website kami atau dengan menghubungi staf APT secara langsung. Dialog yang konstruktif dan terbuka merupakan hal yang penting baik dalam pembentukan dan penunjukan mekanisme-mekanisme pencegahan nasional maupun dalam kerja-kerja aktualnya. Dalam hal tersebut, APT selalu siap siaga untuk berpadu dengan aktor-aktor lokal dalam dialog seperti itu, yang mengarah kepada perbaikan yang lebih baik lagi dari pencegahan penyiksaan dan segala bentuk tindakan atau penghukuman yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia.

Bab V

Strategi Kampanye untuk Ratifikasi dan Implementasi Protokol Opsional untuk Konvensi PBB Menentang Penyiksaan

Oleh: Nicolas Boeglin

Daftar Isi

Pendahuluan **299**

1 Aktor-Aktor Kunci dalam Kampanye **302**

a) Aktor-Aktor Nasional 302

i) Anggota-Anggota Lembaga Legislatif 304 302

ii) Lembaga Eksekutif 304

iii) Lembaga-Lembaga Hak Asasi Manusia Nasional 305

iv) Badan-Badan Kunjungan Nasional yang Sudah Ada 306

v) NGO Nasional dan Kelompok-Kelompok Masyarakat Sipil Lainnya 307

vi) Media 308

b) Aktor-Aktor Regional dan Internasional **309**

i) NGO Regional dan Internasional 309

ii) Badan-Badan Antar-pemerintahan Regional dan Internasional 311

2 Aksi-Aksi yang Dianjurkan untuk Kampanye **312**

a) Kerja-Kerja Persiapan **313**

i) Membuat dan Mendiseminasikan Bahan 313

ii) Mendorong Debat Nasional 315

b) Menuju Ratifikasi Protokol Opsional **318**

i) Melobi Pejabat-Pejabat Nasional yang Berwenang 319

ii) Melobi Melalui Forum-Forum Regional 319

iii) Melobi Melalui Negara-Negara yang Menjadi Target 322

c) Menuju Implementasi Protokol Opsional 323
i) Negara dan Masyarakat Sipil secara Bersama..... 324
ii) Dengan Negara 328
iii) Dengan Masyarakat Sipil 329

Kesimpulan 331

Pendahuluan

Mengingat bahwa Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan telah disahkan oleh Majelis Umum PBB, maka ia terbuka untuk ditandatangani, ratifikasi atau aksesi oleh Negara-Negara Pihak pada Konvensi Menentang Penyiksaan. Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan membutuhkan 20 ratifikasi atau aksesi sebelum ia dinyatakan berlaku dan mekanisme-mekanisme pencegahan yang dibentuk dalam kaitan dengan tujuan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan itu mulai berjalan sesuai dengan ketentuan-ketentuan di dalamnya.[281] Proses untuk menjamin ratifikasi yang segera dan implementasi yang efektif dari Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan menggambarkan sebuah tantangan dan peluang yang baru bagi pelbagai aktor yang berjuang untuk mencegah penyiksaan dan perlakuan sewenang-wenang melalui instrumen internasional yang baru ini.

Dua fase dari kampanye yang sudah berlangsung selama ini bagi Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan – ratifikasi dan implementasi – (tidak seperti fase-fase sebelumnya mengenai penyusunan rancangan, negosiasi dan pengesahan instrumen tersebut, yang bergantung pada proses negosiasi international di antara pelbagai Negara) akan bergantung pada kemauan politik dari masing-masing Negara. Meskipun prosedur bagi ratifikasi instrumen-instrumen internasional bervariasi dari satu Negara ke Negara lain,[282] namun terdapat kecenderungan umum

[281] Beberapa Negara bisa melakukan aksesi, sebagai ganti ratifikasi, terhadap sebuah perjanjian internasional. Aksesi adalah proses di mana sebuah Negara menyatakan persetujuannya untuk terikat secara hukum oleh ketentuan-ketentuan dalam sebuah perjanjian tanpa terlebih dahulu menandatanganinya. Aksesi memiliki efek legal yang sama seperti ratifikasi.

[282] Untuk daftar prosedur ratifikasi perjanjian-perjanjian internasional oleh Negara-Negara Pihak untuk Konvensi PBB Menentang Penyiksaan, silahkan lihat Lampiran 6.

yang melibatkan penandatanganan instrumen oleh cabang eksekutif (biasanya oleh Kepala Negara, Menteri Luar Negeri atau Duta Besar untuk PBB) dan kemudian ratifikasinya dengan undang-undang resmi yang dibuat oleh lembaga legislatif.

Fase implementasi sebuah instrumen internasional secara logis biasanya mengikuti fase ratifikasi, namun dalam praktiknya banyak Negara gagal untuk menerapkan kewajiban-kewajiban mereka secara penuh dan konsisten di tingkat domestik. Sementara secara formal Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan ini tidak akan bisa diterapkan sebelum dinyatakan berlaku, kami memutuskan untuk memasukkan bahasan tentang implementasi dalam bab ini karena kami sangat yakin bahwa sangat penting untuk sudah mulai memikirkan dan membuat persiapan-persiapan untuk mekanisme-mekanisme internasional dan nasional. Hal ini secara khusus menjadi penting bagi Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan mengingat bahwa instrumen ini tidak hanya menghendaki pembentukan sebuah badan internasional tetapi juga pembentukan atau penunjukan sebuah badan nasional. Karena Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan memberikan kelenturan yang perlu bagi Negara berkenaan dengan bentuk mekanisme-mekanisme nasional yang hendak dibentuk atau ditunjuk oleh Negara bersangkutan, maka keputusan harus melibatkan pertimbangan yang cermat tentang bagaimana implementasi akan dijalankan di tingkat domestik. Karena itu, barangkali akan lebih membantu jika dipikirkan tentang ratifikasi dan implementasi sebagai rangkaian yang berkesinambungan dari aksi-aksi pendukung, bukan sekadar tahap-tahap kronologis dari kampanye.

Agar Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan berhasil dalam jangka panjang, proses ratifikasi dan implementasi tidak boleh dibatasi pada formalitas birokratik semata dalam hal mengkomunikasikan suatu keputusan Negara tentang ratifikasi kepada Sekretaris Jenderal PBB atau dalam hal mengumumkan penunjukan sebuah badan nasional untuk mencegah penyiksaan. Ratifikasi dan implementasi atas sebuah perjanjian internasional

menunjukkan sebuah komitmen mendalam oleh Negara bersangkutan, yang diungkapkan di hadapan komunitas internasional, untuk mendukung semangat dasar dari hak asasi manusia universal dan menghargai kewajiban khusus yang terkandung di dalam instrumen tersebut. Umumnya, proses tersebut tidak boleh melibatkan hanya pejabat pemerintah tetapi juga penerima manfaat dari instrumen tersebut, tegasnya, anggota masyarakat dari suatu negara tertentu. Karena itu, mengkampanyekan aktivitas tidak boleh dibatasi hanya pada melobi pemerintah, tetapi juga harus dijadikan sebagai kesempatan untuk mempromosikan debat dan meningkatkan kesadaran di antara penduduk tentang masalah serius menyangkut penyiksaan dan perlakuan sewenang-wenang dan kebutuhan mendesak untuk mencegahnya. Organisasi-organisasi hak asasi manusia pada khususnya, namun juga sejumlah aktor lainnya yang jumlahnya tak terkira, mempunyai peran yang penting untuk terlibat aktif dalam proses tersebut.

Bab ini bertujuan untuk menjadi semacam alat bagi aktor-aktor tersebut, yang peduli pada upaya mempromosikan ratifikasi dan implementasi Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan. Kampanye global melibatkan inisiatif-inisiatif nasional, regional dan internasional yang saling berkaitan. Tanpa bermaksud mengabaikan inisiatif di dua tingkat terakhir, bab ini lebih difokuskan pada tindakan-tindakan yang melibatkan aktor-aktor nasional. Alasan untuk hal ini adalah soal tingkatan spesialisasi yang dilibatkan di dalam banyak tindakan internasional, seperti mempromosikan kerja sama antara mekanisme-mekanisme PBB dan regional yang sudah ada untuk memerangi penyiksaan, melobi badan-badan PBB yang bertanggung jawab dalam mengalokasi anggaran rutin PBB dan penyediaan bantuan teknis untuk pembentukan Sub-komite Menentang Penyiksaan yang baru. Ini semua merupakan isu yang sekarang ini sedang digarap oleh APT dalam kampanyenya untuk ratifikasi dan implementasi Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan (OPCAT).

Setelah menggambarkan beberapa aktor utama yang diharapkan mengambil peran yang aktif dalam kampanye, bab ini menggambarkan sejumlah tindakan yang dianjurkan untuk mempromosikan ratifikasi dan implementasi. Meskipun banyak dari tindakan-tindakan ini bertumpang tindih satu sama lain, namun untuk kepentingan didaktis, tindakan-tindakan itu telah dibagi ke dalam kelompok yang diarahkan lebih kepada promosi ratifikasi instrumen tersebut dan kelompok tindakan yang difokuskan pada upaya implementasinya. Bab ini sama sekali tidak bermaksud untuk menyajikan sebuah daftar lengkap dan detail tentang para aktor kampanye dan tindakan-tindakannya, melainkan lebih dimaksudkan sebagai pedoman umum. Kami berharap bahwa imajinasi, ketersediaan dan keaslian dari pelbagai konteks nasional yang berbeda-beda di seluruh dunia akan menciptakan banyak inisiatif baru untuk mencapai tujuan umum dari ratifikasi dan pemberlakuan yang segera dari Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan tersebut.

1. Aktor-Aktor Kunci dalam Kampanye

Kampanye global akan melibatkan pelbagai ragam aktor yang bekerja secara strategis di seluruh dunia. Pentingnya kerja sama dan pertukaran informasi di antara para aktor ini, khususnya di tingkat nasional, tidak perlu ditegaskan lagi. Di bawah ini kami menunjukkan beberapa aktor kunci berkenaan dengan peran potensial mereka bagi promosi kampanye, termasuk juga peran mereka sebagai pengambil keputusan bagi ratifikasi dan implementasi aktual dari instrumen tersebut.

a) Aktor-Aktor Nasional

i) Anggota-Anggota Lembaga Legislatif

Mengingat bahwa ratifikasi di kebanyakan Negara merupakan hasil dari sebuah undang-undang yang dibuat oleh lembaga legislatif, para anggota parlemen atau kongres mungkin

merupakan aktor yang berperan paling penting dalam proses ratifikasi itu. Selain memberikan suara untuk mendukung ratifikasi, para anggota parlemen bisa juga membantu meningkatkan kesadaran tentang instrumen tersebut di antara para rekan sejawatnya, termasuk juga pejabat-pejabat publik lainnya, khususnya lembaga eksekutif. Selanjutnya, kalau instrumen tersebut sudah diratifikasi, para anggota parlemen memainkan sebuah peran penting dalam proses pelaksanaannya, misalnya dengan membuat keputusan tentang pengaturan dan alokasi anggaran untuk mekanisme pencegahan nasional. Selain itu, di beberapa negara, komite-komite parlementer telah dibentuk untuk mengawasi kondisi-kondisi penahanan dan perlahan-lahan memenuhi fungsi atau berpartisipasi dalam mekanisme pencegahan nasional. Akhirnya, lembaga legislatif memainkan peran pengawasan yang vital dengan memantau kepatuhan Negara terhadap kewajiban-kewajiban internasionalnya dari sebuah perjanjian.

Untuk alasan ini, pentinglah mengidentifikasi para anggota legislatif yang simpatik terhadap hak asasi manusia untuk secara aktif mendukung Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan. Anggota-anggota dari komite-komite parlementer, seperti komite hak asasi manusia atau komite urusan luar negeri, merupakan titik berangkat yang bagus karena, sebagaimana dipahami secara umum, merekalah yang bertanggung jawab dalam memimpin proses ratifikasi dan akan cenderung memiliki kepentingan dan pengaruh paling besar terhadap masalah-masalah hak asasi manusia. Para anggota parlemen yang menjadi anggota, dalam kapasitas individual, dari sebuah NGO internasional atau nasional harus juga diidentifikasi dan didorong untuk mendukung isu tersebut. Mengidentifikasi dan bekerja sama dengan sejumlah anggota parlemen yang peduli telah terbukti sangat bermanfaat dalam memuluskan ratifikasi yang cepat terhadap beberapa instrumen hak asasi manusia yang sebelumnya.

ii) Lembaga Eksekutif

Ratifikasi dan implementasi sebuah instrumen hak asasi manusia internasional tentu saja pertama-tama merupakan tanggung jawab lembaga eksekutif. Para menteri luar negeri, menteri kehakiman dan hak asasi manusia biasanya secara langsung bertanggung jawab atas instrumen-instrumen hak asasi manusia, seperti Protokol Opsional, dan bisa membantu mendorong instrumen tersebut masuk dalam daftar prioritas utama lembaga eksekutif. Di antara pelbagai badan dalam lembaga eksekutif, para penasihat hukum secara khusus merupakan tokoh penting dalam proses ratifikasi dan implementasi sebuah instrumen. Mereka biasanya diminta oleh lembaga legislatif untuk memberikan nasihat-nasihat teknis berkenaan dengan ratifikasi sebuah perjanjian internasional, khususnya untuk mengevaluasi apakah pelbagai perubahan dalam legislasi nasional atau bahkan konstitusi memang diperlukan untuk menyesuaikan pengaturan hukum domestik dalam rangka memenuhi kewajiban-kewajiban sebuah Negara terhadap perjanjian internasional. Karena itu, para penasihat hukum ini dituntut untuk mengenal betul jangkauan Protokol Opsional agar benar-benar bisa mengarahkan dan mendorong prosesnya dengan argumen-argumen teknis yang tepat dan masuk akal.

Berkenaan dengan implementasi, juga penting untuk mengidentifikasi pelbagai departemen di dalam lembaga eksekutif, yang akan memainkan peran dalam penunjukan atau pembentukan mekanisme-mekanisme pencegahan nasional, juga badan-badan yang pada akhirnya mungkin akan terlibat secara langsung dalam peran tersebut. Tentu saja, eksekutif secara umum akan bertanggung jawab bagi terjaminnya efektivitas Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan dengan memasukkan rekomendasi tentang badan-badan kunjungan ke dalam praktik.

iii) Lembaga-Lembaga Hak Asasi Manusia Nasional

Pelbagai ragam lembaga hak asasi manusia nasional muncul dan memainkan peran yang semakin relevan di pelbagai Negara. Fungsi tradisional dari lembaga nasional seperti yang biasa dikenal sebagai kantor ombudsman atau komisi-komisi hak asasi manusia adalah untuk memajukan dan melindungi hak asasi manusia. Lembaga-lembaga ini biasanya memiliki mandat untuk mendorong ratifikasi perjanjian-perjanjian hak asasi manusia internasional. Sebagai lembaga negara yang resmi, badan-badan tersebut memiliki peran potensial untuk mendorong kampanye bagi ratifikasi Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan.

Selanjutnya, lembaga-lembaga hak asasi manusia di sejumlah Negara memiliki mandat untuk melakukan kunjungan ke tempat-tempat penahanan dan dalam praktiknya beberapa Negara telah memiliki pengalaman yang signifikan dalam bidang ini. Dalam kaitan dengan upaya implementasi Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, tampak masuk akal bahwa beberapa lembaga hak asasi manusia akan ditunjuk sebagai badan yang menjalankan mekanisme pencegahan nasional atau akan membentuk badan khusus untuk itu bersama aktor-aktor lain. Hal ini mungkin mengharuskan lembaga nasional untuk membenahi kembali kerjanya untuk kepentingan Protokol Opsional. Karena itu, modifikasi terhadap instrumen-instrumen pembentuk dari lembaga-lembaga nasional, seperti Konstitusi, Keputusan Presiden, atau Undang-Undang, jelas dibutuhkan dan hal ini memerlukan suatu proses tinjauan hukum secara detail untuk menjamin kesesuaiannya dengan ketentuan-ketentuan dalam Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan.

Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan menjadi sebuah referensi khusus bagi Negara-Negara untuk mempertimbangkan Prinsip-Prinsip Paris, yang merupakan serangkaian pedoman yang diarahkan secara khusus terhadap lembaga-lembaga hak asasi manusia nasional yang kurang

memadai. Sebuah lembaga nasional, jika dirancang sebagai mekanisme pencegahan nasional berdasarkan ketentuan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, harus memenuhi tuntutan dalam Prinsip-Prinsip Paris tersebut.

Sebagai tambahan, selama fase implementasi tersebut, lembaga-lembaga hak asasi manusia nasional bisa secara aktif memantau dan berpartisipasi dalam memasukkan rekomendasi tentang badan-badan kunjungan ke dalam kebijakan dan tindakan untuk mencegah penyiksaan dan perlakuan sewenang-wenang di sebuah Negara yang dimaksud.

iv) Badan-Badan Kunjungan Nasional yang Sudah Ada

Di beberapa Negara, badan-badan nasional yang menjalankan kunjungan ke tempat-tempat penahanan sudah ada dan telah berjalan secara penuh. Selain lembaga-lembaga hak asasi manusia nasional yang telah dibahas di atas, badan-badan yang menjalankan mekanisme kunjungan juga termasuk, misalnya: komisi-komisi kunjungan parlemen, inspektorat independen untuk tempat-tempat penahanan, inspektorat kehakiman, sistem kunjungan orang-orang awam, NGO, dll. Mekanisme-mekanisme ini akan memiliki peran yang sangat penting di dalam debat nasional dan pertimbangan tentang ratifikasi dan implementasi Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, khususnya karena badan-badan tersebut juga bisa dirancang sebagai mekanisme pencegahan nasional juga. Sebuah tinjauan terhadap mekanisme-mekanisme yang sudah ada dengan mandat untuk mengunjungi tempat-tempat penahanan harus diambil oleh masing-masing Negara ketika suatu Negara mempertimbangkan dirinya untuk menjadi Pihak dari Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, dan badan-badan kunjungan ini harus dimasukkan dalam pertimbangan selama berlangsungnya proses tersebut.

v) NGO Nasional dan Kelompok-Kelompok Masyarakat Sipil Lainnya

NGO hak asasi manusia yang bekerja di dalam negara mereka masing-masing tentu saja memainkan peran yang penting dalam kampanye Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan. Mereka bisa mempengaruhi, baik pengambil keputusan maupun masyarakat umum tentang pentingnya instrumen inovatif tersebut untuk mencegah penyakit sosial, yaitu penyiksaan dan perlakuan sewenang-wenang. Dengan demikian, kerja mereka bisa mendatangkan efek penting yang berlipat ganda dengan merekruit aktor-aktor berpengaruh lainnya dalam kegiatan kampanye. Selain NGO hak asasi manusia pada umumnya – yang tentu saja sangat diharapkan menempatkan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan sebagai agenda paling utama mereka – serentangan kelompok-kelompok masyarakat sipil lainnya diharapkan juga bisa berperan aktif dalam kegiatan kampanye. Aktor dan kelompok-kelompok yang bekerja secara langsung dengan orang-orang yang kebebasannya dirampas dan dengan para korban penyiksaan, seperti antara lain pusat-pusat rehabilitasi, perkumpulan keluarga para tahanan, pusat-pusat bantuan hukum, kelompok-kelompok pembimbing rohani untuk para tahanan, dan sistem-sistem kunjungan orang-orang biasa, akan memainkan peran yang khusus, mengingat pengetahuan praktis mereka yang terkait langsung dengan isu ini. Karena Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan tidak terbatas pada kunjungan ke penjara saja, tetapi ke semua jenis fasilitas penahanan, maka instrumen tersebut juga harus menjadi kepentingan utama bagi organisasi-organisasi yang bekerja dengan penduduk-penduduk tertentu yang rentan terhadap penyiksaan, seperti kaum migran, para pencari suaka, pengungsi, kaum minoritas, para perempuan dan orang-orang yang hidup dengan ketidakmampuan tertentu, dan lain-lain. Universitas, perkumpulan para profesional dan kelompok-kelompok keagamaan, untuk menyebut beberapanya saja, juga bisa

membantu mempromosikan wacana tentang Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan.

NGO dan kelompok-kelompok masyarakat sipil lainnya memainkan peran di semua tahap kegiatan kampanye, dan karena itu mereka perlu mendorong Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan dan menerimanya sebagai sebuah isu di dalam mandat mereka. Mereka bisa memobilisasi opini publik di balik instrumen tersebut dan melobi pemerintah untuk meratifikasi. Mereka juga bisa mendorong adanya debat dan memberikan nasihat-nasihat teknis tentang bentuk dari mekanisme pencegahan nasional yang akan ditunjuk untuk kepentingan Protokol Opsional tersebut, dan menjamin bahwa pembentukan mekanisme pencegahan nasional itu sesuai dengan keperluan yang telah digariskan di dalam instrumen tersebut. Selanjutnya, mengingat Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan tidak melarang keterlibatan mereka secara langsung di dalam mekanisme-mekanisme tersebut, pintu kemungkinan juga terbuka bagi organisasi-organisasi masyarakat sipil, dengan keahlian dalam hal kunjungan ke tempat-tempat penahanan, untuk secara langsung berperan dalam badan nasional (kendati keterlibatan langsung tersebut akan tergantung pada keputusan Negara untuk memasukkan mereka ke dalam struktur mekanisme pencegahan nasional). Kalau Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan sudah berlaku, maka ada tuntutan bagi NGO untuk terus mengambil peran sebagai pengawas dan pengawal, juga termasuk menyediakan bantuan untuk memastikan bahwa mekanisme-mekanisme tersebut sungguh-sungguh efektif.

vi) Media

Jangkauan media yang luas tentang Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan merupakan hal yang esensial bagi ratifikasi dan implementasi kampanye supaya berhasil. Media akan menjadi saluran yang tidak boleh diabaikan untuk menjamin bahwa debat tentang perlunya mencegah penyiksaan tidaklah cukup kalau

hanya terbatas pada lingkup tertentu saja, tetapi perlu menjangkau sektor masyarakat yang lebih luas. Media nasional, regional dan internasional harus dilibatkan di dalam kegiatan kampanye dari sejak awal, terutama media-media yang jangkauan pembacanya paling luas, yang punya kepentingan khusus atau pengaruh tertentu. Sejalan dengan itu, strategi yang sangat berguna adalah mengidentifikasi para wartawan dan redaktur media cetak, radio dan televisi. Media harus selalu diberikan informasi yang cukup tentang semua kegiatan yang berjalan dan peristiwa-peristiwa yang pantas dimuat di media, yang berhubungan dengan peyiksaan dan kampanye Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan. Hal itu dilakukan melalui produksi dan distribusi strategis pelbagai bahan yang tepat dan relevan. Sebagai contoh, sebuah kolom suplemen khusus untuk Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan bisa dimasukkan di dalam surat kabar lokal pada tanggal simbolis seperti 26 Juni, yaitu Hari Internasional bagi Dukungan terhadap Korban-Korban Penyiksaan, atau 10 Desember sebagai Hari Hak Asasi Manusia Internasional.

b) Aktor-Aktor Regional dan Internasional

i) NGO Regional dan Internasional

Sejumlah NGO hak asasi manusia internasional, yang aktif dalam fase negosiasi dan pengesahan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, juga sudah secara aktif mempromosikan kampanye ratifikasi dan implementasinya. Aksi-aksi tersebut sampai sekarang berfokus pada pengembangan sebuah strategi global, produksi dan diseminasi bahan-bahan tentang Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan (misalnya, Pedoman ini), memobilisir mitra-mitra lokal dan melobi badan-badan PBB yang relevan, termasuk beberapa pemerintahan nasional.[283] Organisasi-organisasi yang menjadi anggota dari Koalisi

[283] Lihat *website* APT untuk beberapa informasi tentang kampanye dan bahan-bahan yang bermanfaat: www.apt.ch

NGO Internasional Menentang Penyiksaan (*Coalition of International Non-Governmental Organisations against Torture, CINAT*)[284] telah berkomitmen untuk menempatkan Protokol Opsional pada prioritas utama dalam agenda mereka, termasuk sebuah aksi tahunan yang terkoordinasi dan merentang luas ke pelbagai belahan dunia untuk mendukung Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan pada setiap 26 Juni.

Organisasi-organisasi internasional harus membentuk aliansi strategis dengan pelbagai NGO regional, yang terarah dengan baik untuk mendukung Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan di dalam konteks regional mereka masing-masing. Kemitraan antara APT (*Association for the Prevention of Torture* – Asosiasi untuk Pencegahan terhadap Penyiksaan) dengan IIHR (*Inter-American Institute for Human Rights* – Lembaga Inter-Amerika untuk Hak Asasi Manusia) adalah sebuah contoh dari aliansi semacam itu untuk konteks benua Amerika. Selanjutnya, kebanyakan NGO internasional bekerja dengan mitra-mitra lokal dan sejumlah organisasi, seperti Amnesti Internasional, Komisi Internasional untuk Pakar-Pakar Hukum (ICJ) dan Organisasi Dunia Menentang Penyiksaan (OMCT) – untuk menyebut beberapanya saja – juga memiliki seksi-seksi atau afiliasi nasional. Sebuah kampanye yang benar-benar bertaraf global akan melibatkan mobilisasi dan koordinasi atas semua aktor nasional, regional dan internasional tersebut, dengan menciptakan dinamika yang kuat untuk mempromosikan ratifikasi dan implementasi Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan.

---

[284] Amnesti Internasional, Asosiasi untuk Pencegahan terhadap Penyiksaan (APT), Komisi Internasional untuk Pakar-Pakar Hukum (ICJ), Federasi Internasional Aksi Kaum Kristiani untuk Penghapusan Penyiksaan (FIACAT), Organisasi Dunia Menentang Penyiksaan (OMCT – *World Organisation against Torture*), Dewan Rehabilitasi Internasional untuk Para Korban Penyiksaan dan Pemulihan (IRCT - International Rehabilitation Council for Torture Victims and Redress).

ii) Badan-Badan Antar-pemerintahan Regional dan Internasional

Badan-badan antar-pemerintahan, baik regional maupun internasional, juga mempunyai peran untuk dimainkan di dalam kampanye, karena badan-badan tersebut entah merupakan bagian dari, atau memiliki, status resmi di hadapan Negara-Negara yang akan meratifikasi dan mengimplementasikan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan. Di tingkat universal, badan-badan PBB dengan mandat hak asasi manusia, khususnya badan-badan yang terlibat dalam memerangi penyiksaan, seperti Komite Menentang Penyiksaan PBB dan Pelapor Khusus PBB, harus membuat keberadaannya tampak jelas dalam kampanye. Hal yang sama berlaku untuk Komisi PBB untuk Pencegahan Kejahatan dan Peradilan Pidana (*UN Commission on Crime Prevention and Criminal Justice*) dan badan-badan lain seperti ICRC (*International Committee of the Red Cross* – Komite Palang Merah Internasional), dan Uni Antar-Parlemen (*Inter-Parliamentary Union*). Sebagaimana halnya dengan NGO internasional, beberapa dari lembaga-lembaga ini juga mempunyai cabang-cabang regional dan/atau lokal, yang juga bisa dilibatkan dalam kampanye di pelbagai sudut dunia ini.

Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan juga bisa dipromosikan melalui pelbagai kesepakatan politik regional seperti Organisasi Negara-Negara Amerika (OAS), Uni Afrika dan tiga badan regional utama di Eropa, yaitu Dewan Eropa (*Council of Europe*), Organisasi untuk Keamanan dan Kerja Sama di Eropa (*Organisation for Security and Cooperation in Europe*) dan Uni Eropa. Berkaitan dengan Uni Eropa pada khususnya, organisasi-organisasi yang mempromosikan ratifikasi Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan harus membangun suatu hubungan kerja sama yang erat dengan Negara yang sedang memegang jabatan sebagai presiden Uni Eropa pada waktu bersangkutan. Badan-badan ini telah mengembangkan mekanisme-mekanisme hak asasi manusia, seperti: Komisi Inter-Amerika untuk Hak Asasi Manusia (*Inter-American Commission on Human Rights, IACHR*); Komisi Afrika untuk Hak Asasi

Manusia dan Hak Rakyat (*African Commission on Human and Peoples' Rights, ACHPR*); dan Komite Eropa untuk Pencegahan terhadap Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman yang Tidak Manusiawi dan Merendahkan Martabat Manusia (sering ditulis singkat: Komite Eropa untuk Pencegahan Penyiksaan – *European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, sering ditulis singkat: European Committee for the Prevention of Torture, CPT*). Badan-badan ini bisa menjadi katalis di dalam sebuah kawasan dengan mendukung kampanye Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan. Ketika bekerja dengan badan-badan antar-pemerintahan, adalah bijaksana untuk menargetkan negara-negara yang bertindak atau akan bertindak sebagai sekretariat sementara, termasuk menghadiri konferensi tingkat tinggi (*summit*) yang menyediakan kesempatan penting untuk melobi Negara-Negara.

2. Aksi-Aksi yang Dianjurkan untuk Kampanye

Aktor-aktor yang disebutkan di atas, termasuk aktor-aktor lainnya yang mungkin memiliki kepentingan dan peran penting dalam pencegahan penyiksaan bisa melakukan begitu banyak ragam tindakan terkait untuk mendukung Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan. Sebagaimana telah dijelaskan dalam bagian pendahuluan, aksi-aksi tersebut secara kasar bisa dibagi atas aksi-aksi yang mengarah pada ratifikasi dan implementasi Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan. Penting untuk ditekankan bahwa aksi-aksi ini dapat terjadi secara simultan dan, dalam hal ini, mungkin lebih bermanfaat untuk memikirkan aksi-aksi tersebut sebagai fase-fase serangkaian utuh ketimbang sebagai fase berurutan semata. Selain itu, beberapa inisiatif bisa dipandang sebagai dasar bagi kampanye dan mungkin saja mengupayakan tujuan ratifikasi dan implementasi secara bersamaan. Perlu ditekankan juga bahwa aksi-aksi yang akan dibahas di bawah ini sama sekali bukan merupakan uraian yang detail dan bahwa keterterapan (*applicability*) dari masing-masing aksi tersebut tentu saja harus dievaluasi secara strategis dalam konteks tertentu dan sesuai.

a) Kerja-Kerja Persiapan

i) Membuat dan Mendiseminasikan Bahan

Mengingat implikasi dari Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan secara umum masih belum diketahui oleh kebanyakan aktor nasional dan bahkan internasional, maka kampanye harus dimulai dengan membuat informasi tersedia secara memadai. Karena itu, bahan-bahan kampanye yang tepat harus dihasilkan. Bahan-bahan itu harus didesain dengan tetap memperhatikan audiens yang menjadi target, juga sasaran khusus. Bahan-bahan harus secara jelas tersaji dalam bahasa lokal dan sebisa mungkin disesuaikan dengan konteks lokal. Sebagai contoh, sebuah pedoman "paling praktis" untuk Afrika harus mencakupi sekurang-kurangnya contoh-contoh di benua tersebut. Di bawah ini adalah beberapa contoh, meskipun tidak begitu detail, tentang jenis-jenis bahan yang mungkin diperlukan:

- Informasi pengantar umum tentang Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan untuk publik umum yang bisa berbentuk brosur, poster atau selebaran;[285]
- Informasi yang lebih rinci, bisa berbentuk sebuah pedoman, tentang latar belakang, nilai penting dan jangkauan pengaruh Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, yang terutama ditargetkan kepada pihak-pihak kunci dalam kampanye tersebut;
- Dokumen-dokumen yang lebih teknis tentang implikasi metodologis dari Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, khususnya mekanisme pencegahan nasional untuk aktor-aktor yang secara langsung terlibat dalam ratifikasi dan implementasi;[286]

---

[285] Sebagai contoh, lihat APT, *The Optional Protocol to the UN Convention against Torture: Frequently Asked Questions on the Optional Protocol*, APT Publication 2003, www.apt.ch.

[286] Sebagai contoh, lihat APT, *Implementation of the Optional Protocol to the UN Convention against Torture: National Preventive Mechanisms*, APT Publication 2003, www.apt.ch.

- Siaran pers dan perlengkapan-perlengkapan media (*media kits*), termasuk foto, peta dan ilustrasi-ilustrasi lainnya, yang menyediakan berita dan gagasan cerita dengan cara yang jelas dan menarik agar pada gilirannya memudahkan para jurnalis dan redaktur meneruskannya kepada publik;
- Bahan-bahan "*social marketing*" baik audiovisual maupun cetakan, seperti kilasan singkat di radio atau TV, iklan-iklan surat kabar dan video dokumenter, yang bisa didiseminasikan oleh media sebagai iklan layanan masyarakat dan digunakan selama konferensi, diskusi meja bundar, dll.

Mengingat keberagaman para aktor yang terlibat dalam kampanye, daftar tersebut hampir tidak bisa dianggap sebagai daftar yang komprehensif. Ceramah, diskusi meja bundar, konferensi, pameran dan konferensi pers tentu saja juga memerlukan latar belakang spesifik dan bahan-bahan lainnya. Kreativitas dan kemampuan adaptasi dari pelbagai aktor akan sangat menentukan dalam mendesain bahan yang tepat. Penting untuk ditekankan bahwa bahan-bahan tersebut tidak harus selalu mahal. Kemampuan menyediakan bahan juga penting untuk menemukan cara-cara yang ekonomis untuk memproduksi bahan-bahan yang jelas dan mendorong motivasi.

Berkenaan dengan saluran bagi diseminasi informasi, telah dikemukakan berkaitan dengan nilai pentingnya media. Keuntungan penggunaan teknologi komunikasi juga tidak perlu dikatakan lagi. Informasi tentang Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan telah tersedia di situs-situs internet dari NGO-NGO internasional dan regional yang terlibat dalam kampanye dan pihak-pihak lain harus didorong untuk menggunakan wahana tersebut. Surat elektronik (e-mail) juga merupakan wahana yang efektif, cepat dan tidak mahal untuk mendiseminasikan informasi kepada audiens yang sangat luas. Selain itu, penggunaan teknologi telekomunikasi merupakan suatu cara yang efektif dan esensial untuk mengkoordinasi kampanye global dan memanfaatkan secara maksimal pelbagai sumber daya yang kerap kali sangat terbatas

dari aktor-aktor nasional. Pertukaran informasi, gagasan dan pembaruan informasi tentang kemajuan kampanye di tempat-tempat yang berbeda-beda di seluruh dunia bisa difasilitasi melalui penggunaan daftar elektronik, kelompok-kelompok diskusi, situs-situs internet dan surat elektronik.

Secara strategis, penting untuk memanfaatkan saluran-saluran diseminasi yang sudah ada dari para aktor yang terlibat dalam kampanye. Selain saluran-saluran yang sudah secara tradisional digunakan oleh pelbagai NGO, forum-forum dan jejaring regional dan internasional bisa diminta untuk membantu dalam distribusi dan diseminasi informasi tentang Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan. Persemakmuran Inggris (*the Commonweatlh*), Organisasi Internasional Media Berbahasa Perancis (*International Francophone Organisation*) dan forum-forum regional dan sub-regional dari Lembaga-Lembaga Hak Asasi Manusia Nasional adalah beberapa dari pelbagai kemungkinan yang bisa disebutkan di sini. Di negara-negara Amerika, misalnya, sebuah jejaring yang disebut Ombudsnet telah didirikan untuk mendiseminasikan informasi-informasi yang relevan di antara lembaga-lembaga hak asasi manusia di kawasan tersebut.[287]

ii) Mendorong Debat Nasional

Yang perlu dilakukan langsung setelah produksi bahan-bahan adalah mendorong adanya debat nasional di antara para aktornya, sebagaimana telah dikilaskan di atas, yang berkaitan dengan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan dan bagaimana hal itu bisa membantu upaya-upaya pemerintah dan non-pemerintah untuk mengembangkan dan mengimplementasikan kebijakan-kebijakan pencegahan penyiksaan dan perbaikan kondisi-kondisi penahanan. Debat-debat tersebut sebaiknya jangan dibatasi hanya pada aspek-aspek yang lebih teknis dari Protokol Opsional

---

[287] Lihat website dari Jejaring ini yang didirikan oleh IIHR, pada: http://www.iidh.ed.cr/comunidades/Ombudsnet/

untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, tetapi terutama harus menjadi sebagai landasan bagi suatu debat publik yang lebih luas tentang masalah penyiksaan dan perlakuan sewenang-wenang secara umum. Mengingat bahwa jangkauan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan tidaklah murni untuk penjara saja, sebagaimana secara umum dimengerti, isu-isu tentang orang-orang lain yang kebebasannya dirampas juga harus menjadi perhatian.

Mendorong debat nasional seperti ini haruslah mengarah pada tujuan ganda. *Pertama*, sebagai sebuah latihan dalam meningkatkan kesadaran dan menjamin bahwa instrumen hak asasi manusia yang fundamental semacam ini tidak terpasung hanya pada lingkaran tertutup tetapi juga relevan bagi masyarakat secara keseluruhan. *Kedua*, debat nasional bisa menjadi sebagai proses konsultasi bagi pengembangan sebuah strategi kampanye, yang tepat bagi kekhasan dari masing-masing konteks lokal dan yang responsif terhadap kebutuhan dan kepedulian dari pelbagai aktor terkait. Sebuah program aksi yang spesifik dapat diarahkan pada fase-fase kampanye untuk ratifikasi dan implementasi yang didasarkan pada situasi nasional yang konkret yang timbul dari proses yang berlangsung tersebut. Hal ini penting bukan hanya untuk menjamin bahwa semua strategi dan tindakan tanggap terhadap kesempatan-kesempatan nyata melainkan juga untuk merangsang tumbuhnya rasa kepemilikan dan keterlibatan dari pelbagai aktor melalui semua tahap dalam kampanye. Karena itu, adalah penting bagi suatu debat untuk dibuat berjangkauan luas dan melibatkan orang sebanyak dan seaneka-ragam mungkin. NGO-NGO internasional dan regional juga bisa diharapkan mampu mendorong debat tentang pencegahan penyiksaan dan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, terutama di negeri-negeri di mana pemegang kekuasaan Negara mungkin saja enggan melakukan debat tentang hal tersebut secara publik dengan aktor-aktor nasional yang ada.

NGO-NGO hak asasi manusia pertama-tama perlu mengenal benar instrumen tersebut, khususnya karena aksi terhadap Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan selama fase

negosiasi dan pengesahan sangatlah terbatas pada beberapa gelintir organisasi internasional saja. Kemudian mereka bisa bertindak sebagai penggerak di belakang kampanye yang dilakukan. Bekerja melalui jejaring NGO internasional dan pelbagai forum publik, seminar, dan modul pelatihan selama kursus, dll., bisa menjadi sebuah cara yang sangat bermanfaat untuk melebarkan sayap ke seluruh dunia. Sebagaimana telah dikatakan sebelumnya, aktor-aktor masyarakat sipil lainnya harus bisa secara proaktif terlibat dalam proses, termasuk universitas, perserikatan dagang, kelompok-kelompok keagamaan, kelompok perempuan, organisasi-organisasi akar rumput, dan lain sebagainya. Yang perlu diberikan perhatian secara khusus juga dalam debat adalah melibatkan pihak-pihak penerima manfaat dari Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan ini, seperti: para tahanan, keluarga mereka; para migran; perempuan; kaum minoritas dan lain sebagainya.

Aktor-aktor politik, seperti para anggota parlemen dan partai-partai politik, juga harus didorong untuk mengambil peran penting mengingat mereka memiliki pengaruh yang luas di masyarakat. Begitu juga, pejabat-pejabat publik juga harus dilibatkan di dalam debat untuk mempelajari bagaimana Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan bisa membantu mereka dalam kerja mereka dan untuk menyuarakan perspektif mereka yang khas. Pihak-pihak yang harus secara khusus dilibatkan adalah pihak yang terlibat secara langsung dengan populasi yang menjadi target, seperti para pemegang kekuasaan di penjara, aparat kepolisian, petugas migrasi, dan para staf penegak hukum. Aktor-aktor pemerintahan yang lainnya lagi, yang juga memiliki kepentingan khusus, adalah mereka yang mempunyai peran langsung dalam proses ratifikasi, seperti menteri luar negeri, dan juga proses implementasi, seperti menteri kehakiman dan menteri dalam negeri.

Lembaga-lembaga hak asasi manusia nasional juga harus secara aktif terlibat dalam debat nasional, secara khusus berdasarkan mandat mereka untuk mempromosikan ratifikasi instrumen-instrumen internasional, dan fakta bahwa banyak yang

sudah bekerja untuk isu pencegahan penyiksaan dan kondisi para tahanan dan peran potensial mereka dalam implementasi Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan. Pelatihan khusus tentang Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan bisa dilakukan untuk para staf dari badan-badan tersebut, yang juga bisa mencakup partisipasi para wakil dari lembaga-lembaga pemerintahan yang lainnya. Secara ideal, kalau para aktor nasional sudah "akrab" dengan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, mereka juga bisa bertindak sebagai pelatih. Dalam beberapa kasus, lembaga-lembaga hak asasi manusia nasional juga secara ideal diarahkan untuk memfasilitasi hubungan di antara pejabat-pejabat publik dan masyarakat sipil, dengan mendorong sebuah debat nasional.

Ketika dasar dari produksi bahan-bahan yang memadai dan pelaksanaan debat nasional tengah berlangsung, langkah-langkah bersama menuju ratifikasi dan implementasi Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan juga bisa dijalankan.

b) Menuju Ratifikasi Protokol Opsional

Tindakan-tindakan yang diarahkan pada ratifikasi Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan pada dasarnya berupaya untuk secara langsung mempengaruhi dan menggalang dukungan bagi instrumen tersebut di antara pelbagai lingkup kekuasaan yang ada. Debat nasional tersebut, seperti yang telah digambarkan di atas, harus memiliki efek tidak hanya untuk membuat para pengambil keputusan semakin mengenal, melainkan juga membuat mereka semakin yakin, tentang betapa pentingnya instrumen tersebut dan menggalang dukungan mereka untuk meratifikasi Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan tersebut. Selanjutnya, proses konsultasi harus bisa membantu mengungkapkan persepsi-persepsi yang berbeda-beda tentang pencegahan penyiksaan di antara pelbagai pihak berkepentingan, mengidentifikasi kesempatan untuk mendorong proses ratifikasi, dan dengan demikian membantu melahirkan strategi lobi yang jitu.

Keberagaman kerja-kerja lobi yang terpisah namun terkoordinasi bisa terjadi, baik secara langsung kepada pejabat-pejabat nasional maupun melalui forum-forum regional dan internasional.

i) Melobi Pejabat-Pejabat Nasional yang Berwenang

Berdasarkan analisis yang dihasilkan dari debat nasional, di beberapa negara sejumlah kerja lobi mungkin perlu diarahkan kepada cabang legislatif. Mungkin saja kerja-kerja lobi bisa mencakup kegiatan-kegiatan pertemuan dan sesi-sesi pemberitahuan, sebagai contoh, dengan para anggota berpengaruh dari partai-partai politik tertentu dan anggota-anggota dari komite-komite tertentu yang relevan seperti komite hak asasi manusia, komite urusan luar negeri, komite penjara, dan komite kebijakan migrasi. Badan eksekutif juga perlu diarahkan untuk melakukan lobi ketika para individu yang secara langsung mempengaruhi proses ratifikasi telah diidentifikasi. Pertemuan bilateral dengan aktor-aktor tertentu mungkin juga bermanfaat untuk membahas, secara rahasia, rencana-rencana dan implikasi-implikasi dari Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, sementara sesi-sesi yang lebih terbuka juga bisa membantu mengklarifikasi keprihatinan dan menciptakan momentum politis di antara pelbagai pihak yang berkepentingan.

ii) Melobi Melalui Forum-Forum Regional

Forum-forum regional menyediakan sebuah landasan yang sangat bagus bukan hanya untuk melobi pejabat-pejabat nasional yang beberapanya telah disebutkan dalam tulisan ini, tetapi juga untuk memperoleh jangkauan dukungan politik yang lebih luas bagi Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan. Forum-forum yang kita maksudkan adalah mengacu kepada pertemuan tingkat tinggi atau rapat-rapat biasa yang dilakukan secara periodik di antara Negara-Negara atau di antara badan-badan pemerintahan tertentu, seperti lembaga-lembaga hak asasi manusia nasional, misalnya, yang biasa terjadi di pelbagai level

kontinental atau regional. Selama pertemuan-pertemuan tersebut berlangsung, tidak hanya delegasi-delegasi dapat didekati berkenaan dengan isu ratifikasi oleh negara mereka masing-masing, tetapi juga mereka bisa didorong untuk memasukkan sebuah referensi positif terhadap Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan dalam pernyataan atau penetapan final berdasarkan hasil dari pertemuan-pertemuan tersebut. Jika hal itu terjadi, maka yang pertama-tama perlu dilakukan adalah mengidentifikasi negara mana yang akan menjadi tuan rumah dari suatu kegiatan dan, jika berbeda, negara mana yang bertanggung jawab sebagai sekretariat sementara untuk pelbagai forum khusus tersebut dan kemudian melobi pejabat-pejabat relevan dari negara-negara yang memiliki kepedulian tersebut untuk mendukung upaya-upaya ini.

Mengingat semakin pentingnya integrasi regional dan fakta bahwa Negara-Negara yang bertetanggaan kadang-kadang bisa menggunakan pengaruhnya yang positif terhadap tetangga-tetangga yang kurang peduli, maka kesempatan-kesempatan ini tidak boleh diabaikan dalam strategi kampanye yang umum. Berikut ini kami mendaftar beberapa forum regional tersebut, namun daftar ini sama sekali belum mewakili semuanya dan tidak dirinci:

Forum-forum regional umum: Di benua Amerika: *Annual Ibero-American Summit of Presidents and Heads of States* (Konferensi Tingkat Tinggi Tahunan para Presiden dan Kepala Negara Bangsa Amerika-Ibero);[288] *Summit of the Americas* (Konferensi Tingkat Tinggi Negara-Negara Amerika); *Plenary Session of the Latin-American* Parliament (Pertemuan Pleno Parlemen Amerika-Latin). Di Eropa: *EU Summit* (Konferensi Tingkat Tinggi Uni Eropa); pertemuan-pertemuan dari Dewan Eropa (*Council of Europe*) dan Organisasi untuk Keamanan dan Kerja Sama di Eropa (*Organisation for Security and Co-operation in Europe, OSCE*). Di Afrika: *Conference of Heads of States of the African Union*

---

[288] Yang berikutnya dilakukan di San José, Costa Rica, pada November 2004.

(Konferensi Kepala-Kepala Negara Uni Afrika); dan *Ministerial Conference of the African Union on Human Rights* (Konferensi para Menteri Uni Afrika untuk Hak Asasi Manusia).

Forum-forum regional yang khusus: Di Negara-Negara Amerika: *Meeting of the Ministers of Justice or Attorney Generals of OAS Members States* (Pertemuan para Menteri Kehakiman atau Jaksa Agung Negara Anggota OAS); *Ibero-American Federation Congress* (Kongres Federasi Bangsa Amerika-Ibero).[289] Di Eropa: *Meeting of European National Human Rights Institutions* (Pertemuan Lembaga-Lembaga Hak Asasi Manusia Nasional Eropa); *Meetings of the Office of Democratic Institutions and Human Rights* (Pertemuan Kantor Lembaga-Lembaga Demokratik dan Hak Asasi Manusia). Di Afrika: *Conference of African National Human Rights Institutions* (Konferensi Lembaga-Lembaga Hak Asasi Manusia Nasional Afrika); Forum NGO Afrika yang melakukan rapat sebelum pertemuan *African Commission on Human and Peoples' Rights* (ACHPR – Komisi Afrika untuk Hak Asasi Manusia dan Hak Rakyat). Di Asia dan Pasifik: pertemuan tahunan *Asia-Pacific Forum of National Human Rights Institutions* (Forum Asia-Pasifik dari Lembaga-Lembaga Hak Asasi Manusia Nasional).[290]

Forum-forum umum sub-regional: Di Negara-Negara Amerika: pertemuan-pertemuan kelompok Rio; sesi-sesi pertemuan dari *the Andean and Central American Parliaments* (Parlemen Amerika Tengah dan Andes); *Summit of Central America* (Konferensi Tingkat Tinggi Amerika Tengah); pertemuan antara *Belize and the Dominican Republic Heads of State* (Kepala-Kepala Negara Republik Dominika dan Belize); pertemuan *Mercosur Heads of State* (Kepala Negara Merkosur). Di Afrika: *Economic Community of West African States* (Komunitas Ekonomi Negara-Negara Afrika Barat); *South African Development Community* (Komunitas Pembangunan Afrika Selatan).

---

[289] Kunjungilah: http://www.portalfio.org. Perlu dicatat bahwa selama Pertemuan Tahunan-nya yang terakhir, FIO memasukkan sebuah rujukan tentang pentingnya meratifikasi Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan. Lihat "Panama Declaration" dari FIO, 18-21 November 2003, paragraf operatif 14.

[290] Kunjungi: http://www.asiapacificforum.net

Forum-forum khusus sub-regional: Di Negara-Negara Amerika: pertemuan dari *Central American Council of Human Rights Procuradores* (Dewan Amerika Tengah untuk Procuradores Hak Asasi Manusia); *Andean Council of Ombudsmen* (Dewan Andean untuk Ombudsmen); *Caribbean Association of Ombudsmen* (Perkumpulan Bangsa Karibia untuk Ombudsmen); juga pertemuan rutin para Menteri Kehakiman (dari Amerika Tengah, atau dari Belahan Dunia Selatan, dll.). Di Eropa: *Conference of Mediterranean National Human Rights Institutions* (Konferensi Lembaga-Lembaga Hak Asasi Manusia Nasional Mediterania). Di Asia: *South East Asia Forum for Human Rights* (Forum Asia Tenggara untuk Hak Asasi Manusia).

Tak diragukan lagi, beberapa Konferensi Tingkat Tinggi atau Konferensi Tahunan lainnya dari pelbagai organisasi yang ada tidak didasarkan pada kaitan geografis atau regional melainkan lebih pada hubungan bahasa atau politik (seperti Organisasi Internasional Negara-Negara Berbahasa Perancis – *International Organisation of Francophone Countries*; atau Persemakmuran Inggris Raya) juga merupakan area yang bisa dieksplorasi untuk tujuan promosi Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan.

iii) Melobi Melalui Negara-Negara yang Menjadi Target

Ketika berpikir tentang kampanye ratifikasi di seluruh dunia, adalah sangat strategis untuk menjadikan beberapa Negara kunci sebagai target. Negara-Negara ini diharapkan tidak hanya segera meratifikasi Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan di negara mereka sendiri, melainkan juga akan menjadi serangkaian contoh di antara pelbagai Negara lainnya baik di dalam maupun di luar kawasan mereka. Kriteria untuk mengidentifikasi Negara-Negara ini mencakupi taraf kemauan politik, pertimbangan pengaruhnya di dalam sebuah kawasan di mana negara tersebut terletak, komitmennya sendiri di bidang hak asasi manusia, adanya badan-badan yang menjalankan fungsi kunjungan ke tempat-tempat penahanan, yang bisa menjadi model panutan bagi mekanisme pencegahan nasional untuk Negara lain.

Setelah diidentifikasi, melobi kegiatan-kegiatan di Negara-Negara tersebut harus diintensifkan agar meyakinkan para pejabat nasional untuk segera meratifikasi Protokol Opsional dan untuk mendorong Negara lain melakukan hal yang sama. Aktor-aktor di dalam Negara-Negara tersebut bisa secara aktif melibatkan diri dalam kampanye baik di tingkat regional maupun internasional, melalui saluran-saluran diplomatik dan dengan menjadi tuan rumah penyelenggaraan pertemuan resmi untuk mendukung Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan. Aktivitas-aktivitas pendukung semacam ini di tingkat regional bisa melibatkan, misalnya, anggota-anggota komite urusan internasional di parlemen, penasihat hukum untuk kementerian luar negeri dan kehakiman, staf-staf yang bertanggung jawab untuk urusan perjanjian internasional dalam lembaga-lembaga hak asasi manusia nasional, dan anggota organisasi profesional seperti asosiasi para pengacara dan sekolah-sekolah tinggi bidang kesehatan.

Harapannya, rangkaian contoh dan dorongan semangat yang diberikan oleh Negara-Negara berpengaruh untuk mendukung Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan mestinya memiliki tipe yang sama seperti efek bola salju terhadap proses ratifikasi sebagaimana telah terjadi selama fase pengesahan instrumen tersebut oleh badan-badan PBB. Dalam beberapa hal, aksi regional yang memberikan pengaruh baik melalui forum regional maupun melalui Negara-Negara berpengaruh bisa memiliki pengaruh yang sama, jika tidak dikatakan lebih besar, terhadap proses ratifikasi nasional dengan pengaruh dari pelbagai bentuk tekanan nasional.

c) Menuju Implementasi Protokol Opsional

Sementara aksi-aksi berikut ini lebih berfokus pada implementasi ketimbang pada ratifikasi Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, itu tidak berarti bahwa aksi-aksi tersebut harus hanya dilaksanakan setelah instrumen tersebut diratifikasi oleh Negara. Aksi-aksi tersebut bisa melengkapi kampanye ratifikasi

dan membuka jalan bagi implementasi, yang merangkum pembentukan dan pelaksanaan badan-badan kunjungan dan kemudian proses yang terus berjalan dari pemantauan untuk menjamin bahwa badan-badan itu bekerja secara efektif. Dari perspektif nasional, aspek yang paling menantang dari implementasi tentu saja akan menjadi tanggung jawab dari mekanisme pencegahan nasional yang telah ditetapkan di dalam Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan. Karena itu, sangat penting untuk terus memikirkan arah ke depannya, sehingga cara spesifik yang ada di dalam Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan yang diratifikasi, tidak mempersulit keefektifan mekanisme-mekanisme tersebut, alih-alih justru memberdayakannya.

Banyak dari aksi ini melibatkan bantuan teknis oleh para pelatih dan pakar internasional yang bisa memberikan kepada badan-badan pemerintah dan non-pemerintah akses terhadap pengetahuan dan pengalaman khusus yang tidak akan ditemukan oleh badan-badan itu kalau hanya berdasarkan pada sumber daya mereka yang terbatas. Aksi-aksi yang diarahkan pada implementasi yang efektif harus diarahkan kepada Negara dan masyarakat sipil baik secara bersama maupun terpisah.

i) Negara dan Masyarakat Sipil secara Bersama

- Pusat perhatian nasional

Di tiap-tiap negara, para profesional dari pelbagai disiplin (pengacara, dokter, profesor, hakim, pejabat pemerintah, wakil-wakil NGO dan lain-lain) dengan pengalaman yang solid di bidang hak asasi manusia dan pencegahan penyiksaan harus diidentifikasi dan didorong untuk bekerja bersama sebagai pusat perhatian nasional untuk memberi nasihat kepada Negara berkaitan dengan aspek hukum dan operasional dari pengimplementasian Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan. Adanya perhatian utama pada jangkauan luas untuk mengkoordinasi pelbagai upaya

yang ditujukan pada penerapan efektif dari Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan harus secara signifikan memperkuat dampak dari kampanye dengan penguatan upaya-upaya dan menerima aksi-aksi yang dilakukan oleh aktor-aktor internasional dan regional.

- Pertukaran pengalaman-pengalaman dan identifikasi "praktik-praktik terbaik"

Akan menguntungkan jika dijamin adanya pertukaran pengalaman-pengalaman dan identifikasi "praktik-praktik terbaik" di antara badan-badan yang sudah menjalankan kunjungan ke tempat-tempat penahanan, yang bisa menjadi model bagi mekanisme-mekanisme pencegahan nasional. Ketika dihadapkan dengan sebuah instrumen internasional yang baru, bangsa-bangsa, NGO dan pihak-pihak terkait lainnya di dalam wilayah mereka sering kali kekurangan sumber daya yang diperlukan untuk terjadinya pertukaran dan untuk mendapatkan informasi tentang praktik-praktik terbaik di lapangan supaya mereka bisa menyesuaikan diri terhadap keadaan-keadaan domestik. Supaya para aktor nasional bisa memperoleh inspirasi dari konteks-konteks lain, maka bantuan teknis harus diupayakan di dalam sebuah Negara. Atau, sebagai gantinya, aktor-aktor nasional harus terlibat sebagai pengamat dalam misi ke tempat-tempat di mana praktik-praktik terbaik itu telah terbukti ada.

Juga akan sangat berguna jika menggunakan rekomendasi internasional yang sudah ada dan buku-buku pegangan yang bisa memandu aksi-aksi dari Negara dan NGO berkaitan dengan pembentukan dan pelaksanaan mekanisme-mekanisme pencegahan nasional. Prinsip-Prinsip Paris secara khusus disebut di dalam Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan dan karena itu bisa bertindak sebagai prinsip acuan yang mendasar.[291] Berkenaan dengan pelaksanaan sebenarnya dari

[291] Prinsip-Prinsip Paris, *op.cit*. Lihat: http://www.ohchr.org/english/law/parisprinciples.htm

mekanisme pencegahan nasional, panduan-panduan yang berkaitan dengan bagaimana menjalankan kunjungan ke tempat-tempat penahanan dan dokumentasi tentang penyiksaan merupakan hal yang sangat relevan. Bahan-bahan berikut juga berfungsi sebagai panduan praktis dan handal, yaitu: Pedoman APT tentang Pemantauan Tempat-Tempat Penahanan (*APT Manual on Monitoring Places of Detention*),[292] Pedoman tentang Pembuatan Kerja Standard: sebuah buku pegangan internasional tentang praktik penjara yang baik,[293] dan Pedoman tentang Investigasi Efektif dan Dokumentasi Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Kejam Lainnya, Tidak Manusiawi atau Merendahkan Martabat Manusia (*Manual on the Effective Investigation and Documentation of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*), yang lebih dikenal sebagai "Protokol Istambul" (*Istanbul Protocol*).[294]

- Pelatihan Profesional

Berkaitan dengan pelatihan profesional untuk individu-individu dan organisasi-organisasi dengan mandat menjalankan kunjungan ke tempat-tempat penahanan, seperti pejabat pemerintah dan anggota-anggota NGO dan perkumpulan profesional (pengacara, hakim, dokter), pelatihan ini harus menyatukan sejumlah besar pakar dan melibatkan juga NGO-NGO yang sesuai dan memenuhi syarat. Jelaslah bahwa keefektifan mekanisme-mekanisme kunjungan, baik itu bertaraf internasional maupun nasional, tergantung pada profesionalisme dari pihak atau aktor yang bertanggung jawab dalam melakukan kunjungan. Namun, di

---

[292] APT, *Monitoring Places of Detention: a Practical Guide*, Geneva, APT, 2004. www.apt.ch.

[293] Disahkan oleh Penal Reform International pada tahun 2001 (edisi kedua). Kunjungi: www.penalreform.org.

[294] Disahkan pada tahun 1999 dengan partisipasi dari 37 NGO di bawah koordinasi Para Dokter untuk Hak Asasi Manusia *(Physicians for Human Rights*, *PHR)*, Yayasan Hak Asasi Manusia Turki *(Human Rights Foundation of Turkey)* dan Aksi untuk Para Korban Penyiksaan yang Selamat *(Action for Torture Survivors)*. Tersedia *on-line* di: http://www.ohchr.org/english/about/publications/training.htm

banyak negara, terdapat sangat sedikit pengalaman dalam hal kunjungan ke tempat-tempat penahanan, investigasi legal, dokumentasi penyiksaan, dan bagaimana mewawancarai orang-orang yang kebebasannya dirampas.

Protokol Istambul yang telah disebutkan sebelumnya memberikan penekanan pada kesulitan-kesulitan dalam menjalankan kunjungan-kunjungan yang efektif. Protokol Istambul menyatakan bahwa:

> "Kunjungan ke para tahanan tidak untuk dipandang remeh. Kerja-kerja tersebut dalam beberapa kasus menjadi sangatlah sulit dilaksanakan dengan cara yang objektif dan profesional, khususnya di negara-negara di mana penyiksaan tetap berlangsung. Kunjungan-kunjungan yang tidak tetap dan hanya sekali saja, tanpa tindak lanjut untuk memastikan keamanan dari orang-orang yang diwawancarai setelah kunjungan tersebut, mungkin saja mendatangkan bahaya bagi mereka. Dalam beberapa kasus, kunjungan sekali tanpa pengulangan berikutnya malah bisa menjadi lebih buruk daripada tidak ada kunjungan sama sekali. Para investigator yang cakap dan tangguh bisa saja terjerembab dalam jebakan mengunjungi sebuah penjara atau kantor polisi, tanpa mengetahui secara pasti apa yang sedang mereka lakukan. Mereka mungkin memperoleh sebuah gambaran yang tidak lengkap atau palsu tentang kenyataan yang sebenarnya. Mereka mungkin tanpa sengaja justru menempatkan para tahanan – yang mungkin tidak akan mereka kunjungi lagi – dalam bahaya. Mereka bisa tanpa sepengetahuan mereka membuat para pelaku penyiksaan mendapatkan alibi; para penyiksa itu mungkin menggunakan fakta bahwa "orang luar" telah mengunjungi penjara mereka dan mereka tidak melihat apa pun."[295]

---

[295] *Ibid*., §126.

Dengan demikian, bagian yang sangat perlu dalam kampanye tentang pengimplementasian Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan adalah adanya komitmen untuk menyediakan pelatihan profesional yang tepat dan untuk membangun kapasitas domestik melalui pelatihan, seperti inisiatif "pelatihan untuk para pelatih".

ii) Dengan Negara

- Pengimplementasian mekanisme pencegahan nasional

Ketika berhadapan dengan isu mekanisme pencegahan internasional, kebanyakan Negara Pihak memiliki gagasan yang benar tentang hakikat pasti dari kewajiban-kewajiban berdasarkan perjanjian mereka, namun hal ini mungkin tidak berlaku dalam kasus mekanisme pencegahan nasional. Kendati Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan telah menggariskan pertimbangan-pertimbangan yang harus diambil Negara untuk memastikan kebebasan dan kenetralan mekanisme-mekanisme tersebut, namun Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan itu sendiri tidak menguraikan secara rinci tentang bagaimana hal tersebut bisa dicapai.

Negara harus dibantu dengan kerja sama teknis menyangkut pelbagai aspek dari mekanisme nasional. Mekanisme-mekanisme yang dibentuk atau dirancang agar Negara menjalankan kunjungan-kunjungan tersebut selanjutnya harus menerima masukan teknis tentang isu-isu seperti manajemen sumber daya manusia dan bahan, atau aturan operasional dan metode kerja perlu diadopsi dalam menjalankan kunjungan ke tempat-tempat penahanan.[296] Tujuannya haruslah untuk memperkuat badan-badan kunjungan itu agar bisa bertindak secara efektif, dengan mengadaptasi praktik-praktik terbaik yang telah ada di negara-negara lain dan memperhatikan rekomendasi

---

[296] Lihat terbitan APT: "*Implementation of the Optional Protocol to the UN Convention against Torture: Establishment and Designation of National Preventive Mechanisms*", www.apt.ch.

tentang kunjungan ke tempat-tempat penahanan, yang dikeluarkan oleh PBB, badan-badan internasional dan regional, dan NGO.

- Bantuan teknis untuk negara-negara federal

Rujukan khusus harus dibuat untuk negara-negara dengan struktur negara federal.[296] Apakah sebuah mekanisme nasional di negara-negara seperti itu berarti sebuah badan yang sangat terpusat, sebuah agregasi bebas dari badan-badan negara/provinsial, atau perkawinan dari keduanya? Dalam hal ini, akan sangat bermanfaat untuk mengumpulkan informasi, tidak sebanyak informasi tentang praktik-praktik terbaik, tetapi tentang "struktur-struktur terbaik" yang diketahui ada di bangsa-bangsa lain dengan sebuah sistem yang menyerupai negara federal.

iii) Dengan Masyarakat Sipil

- Memantau mekanisme nasional

Masyarakat sipil akan memainkan sebuah peran kunci dalam kampanye untuk ratifikasi Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, meski tugasnya tidak akan berakhir di situ saja. Adalah perlu bagi kelompok-kelompok masyarakat sipil dan aktor-aktor nasional lainnya untuk mengawasi cara di mana mekanisme-mekanisme nasional diimplementasikan dan untuk memantau bagaimana mekanisme-mekanisme tersebut dijalankan, meniupkan peluit peringatan terhadap pelbagai kegagalan. Namun demikian, ada juga sebuah komponen internasional yang harus dipertimbangkan.

Bantuan harus disediakan untuk organisasi-organisasi masyarakat sipil dalam berkaitan dengan peran yang mereka jalankan secara keliru dalam mekanisme tersebut, karena kebanyakan dari mereka mungkin belum mengetahui secara jelas peran tersebut, yang mungkin saja tidak langsung berkaitan dengan

---

[296] Daftar Negara-Negara ini dapat temukan dalam Lampiran 3.

pengalaman-pengalaman mereka sebelumnya. Mereka harus dilatih untuk mengidentifikasi masalah-masalah yang mungkin timbul dalam pengimplementasian Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, seperti proposal pemerintah yang mungkin saja mempengaruhi independensi atau kemampuan mekanisme tersebut, dan untuk membunyikan alaram untuk menetralisir permainan curang semacam itu. Sebagaimana telah ditekankan sebelumnya, NGO yang secara langsung bekerja dengan orang-orang dan kelompok-kelompok yang rentan harus dilibatkan untuk menyumbangkan keahlian khusus mereka.

- Memantau penunjukan para calon

Negara-Negara diminta oleh Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan untuk mengajukan calon anggota Subkomite. Penting bagi semua aktor internasional, regional dan nasional yang relevan, khususnya organisasi-organisasi masyarakat sipil, untuk mengawasi proses nominasi secara ketat agar menjamin bahwa para calon dipilih "*dari antara orang-orang dengan karakter moral yang tinggi, telah membuktikan pengalaman profesional di dalam bidang tata pelaksanaan peradilan, secara khusus bidang hukum pidana, penjara atau administrasi kepolisian, atau di dalam pelbagai bidang yang relevan pada perlakuan terhadap orang-orang yang kebebasannya dirampas*", sebagaimana termaktub secara tegas dalam Pasal 5 Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan. Yang juga bersifat imperatif adalah bahwa para calon perlu memiliki komitmen yang tidak diragukan lagi terhadap hak asasi manusia.

Mungkin saja tidak selalu mudah untuk menemukan profesional yang bisa memenuhi semua kriteria yang tercantum di dalam Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan tersebut. Namun, sangat dianjurkan bahwa para calon akan dipilih sebagai hasil konsultasi di antara Negara dan NGO yang bekerja di bidang pencegahan penyiksaan, khususnya mengingat risiko bahwa pemerintah mungkin saja menominasikan para mantan menteri, diplomat, birokrat, hakim atau bahkan mantan kepala kepolisian

atau kepala tempat-tempat penahanan. Penunjukan orang dengan cara seperti ini, yang mungkin dilakukan berdasarkan pertimbangan pengalaman praktis yang solid namun mungkin tanpa memperhatikan adanya kepentingan khusus terhadap persoalan hak asasi manusia, secara serius bisa mempengaruhi kerja dari mekanisme-mekanisme tersebut di masa mendatang, dan dalam beberapa kasus malah membahayakan independensi dari mekanisme pencegahan nasional.

Sebagaimana telah dibahas sebelumnya, untuk membantu para anggota Sub-komite dalam menjalankan fungsi kunjungan mereka, daftar nama dan tugas (*roster*) para pakar juga harus dipersiapkan. Daftar ini terdiri dari pakar-pakar yang dinominasikan oleh Negara-Negara Pihak, Kantor Komisioner Tinggi PBB untuk Hak Asasi Manusia (*UN Office of the High Commissioner for Human Rights*) dan Pusat Pencegahan Kejahatan Internasional PBB (*UN Centre for International Crime Prevention*). Besarnya perhatian yang diberikan terhadap penunjukan pakar yang tepat dan pembuatan *roster*nya memiliki tingkat kepentingan yang sama dengan yang berlaku bagi Sub-komite itu sendiri.

Kesimpulan

Aksi-aksi yang telah dipaparkan di atas tidaklah mencakupi semua aspek dari suatu kampanye ratifikasi dan implementasi. Meskipun demikian, paparan di atas telah memberikan penekanan pada beberapa hal yang pantas diberi perhatian khusus. Beberapa bagian memberikan penekanan pada lembaga-lembaga tertentu; bagian lainnya menganjurkan adanya badan-badan dengan fungsi yang berbeda. Yang menjadi persoalan adalah bahwa keseluruhan upaya itu dikoordinasi oleh pelbagai organisasi berbeda-beda yang terlibat dalam kampanye ratifikasi dan implementasi, dalam rangka meningkatkan dampak dari aksi-aksi yang dilakukan di tingkat global, regional maupun nasional.

Sebuah pendekatan yang terkoordinasi dan pengoptimalisasian pemanfaatan sumber-sumber daya yang tersedia akan membutuhkan aliansi strategis yang berjangkauan lintas sektor dan kawasan. Pemerintah adalah pihak yang secara resmi didesak untuk menandatangani, meratifikasi dan mengimplementasikan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan. Namun, pengalaman sebelumnya tentang kampanye ratifikasi dari instrumen-instrumen hak asasi manusia internasional telah memperlihatkan bahwa adalah paling efektif jika Negara melakukannya dengan menjalin kerja sama dan konsultasi dengan NGO, ketimbang kalau ia melakuknanya sendirian saja. Untuk memastikan bahwa ratifikasi Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan bukanlah sekadar sebuah formalitas kosong, maka upaya itu harus timbul dari sebuah komitmen aktor-aktor nasional juga, jadi bukan dari komitmen Negara semata, juga dari gerakan hak asasi manusia dan masyarakat sipil secara keseluruhan.

Kolaborasi yang lebih besar di antara NGO yang terlibat di dalam pencegahan penyiksaan dan keseluruhan gerakan hak asasi manusia, dengan demikian, tampak paling didambakan. Di beberapa negeri, hanya melalui tekanan bersama yang dilakukan secara terkoordinasi dan cermat oleh NGO nasional dan internasional, neraca kekuatan akan memberat ke sisi dukungan terhadap upaya ratifikasi dan implementasi.

Sebuah strategi integral seperti yang telah digariskan di atas, seharusnya tidak hanya menggalakkan proses ratifikasi dan implementasi, melainkan juga menyediakan masukan-masukan baru bagi peningkatan implementasi dari mekanisme-mekanisme internasional dan nasional. Hal ini harus menjamin bahwa semua aktor yang terlibat di dalam penanganan hak asasi manusia, khususnya berkaitan dengan hak dari orang-orang yang kebebasannya dirampas, melihat mekanisme-mekanisme tersebut sebagai wahana yang akan mendatangkan perbaikan dan perubahan.

LAMPIRAN

LAMPIRAN

Lampiran 1 Protokol Opsional untuk Konvensi PBB Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi atau Merendahkan Martabat Manusia 337

Lampiran 2 Konvensi PBB Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi atau Merendahkan Martabat Manusia 359

Lampiran 3 Negara-Negara Pihak pada Konvensi PBB Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi atau Merendahkan Martabat Manusia 387

Lampiran 4 Rekaman Voting terhadap Protokol Opsional untuk Konvensi PBB Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi atau Merendahkan Martabat Manusia 397

Lampiran 5 Alamat-Alamat yang Berguna 403

Lampiran 6 Pemahaman Lebih Lanjut terhadap Protokol Opsional untuk Konvensi PBB Menentang Penyiksaan 411

Lampiran 7 Prinsip-Prinsip Berkenaan dengan Status dan Fungsi Lembaga Nasional untuk Melindungi dan Memajukan Hak-Hak Asasi Manusia (Prinsip-Prinsip Paris) 415

LAMPIRAN 1

Protokol Opsional untuk Konvensi PBB Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi atau Merendahkan Martabat Manusia

OPCAT

Pembukaan

Negara-Negara Pihak pada Protokol ini,

Menegaskan kembali bahwa penyiksaan dan perlakuan atau penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia dilarang dan merupakan pelanggaran serius terhadap hak asasi manusia,

Berkeyakinan bahwa langkah-langkah lebih lanjut sangat diperlukan untuk mencapai tujuan-tujuan dari Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi atau Merendahkan Martabat Manusia (selanjutnya disebut Konvensi) dan untuk memperkuat perlindungan terhadap orang-orang yang dirampas kebebasannya dari penyiksaan dan perlakuan atau penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia,

Mengingat bahwa Pasal 2 dan 16 dari Konvensi mengharuskan setiap Negara Pihak untuk mengambil langkah-langkah yang efektif untuk mencegah tindakan-tindakan penyiksaan dan perlakuan atau penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia di dalam jurisdiksinya,

Mengakui bahwa Negara-Negara memiliki tanggung jawab utama untuk mengimplementasikan pasal-pasal tersebut, bahwa memperkuat perlindungan terhadap orang-orang yang dirampas kebebasannya dan penghormatan sepenuhnya terhadap hak asasi manusia yang mereka miliki adalah tanggung jawab bersama semua Negara dan bahwa badan-badan internasional yang mengimplementasikan akan melengkapi dan memperkuat langkah-langkah nasional,

Mengingat bahwa pencegahan yang efektif terhadap penyiksaan dan perlakuan atau penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia memerlukan pendidikan dan kombinasi antara peran legislatif, administratif, judisial dan langkah-langkah lainnya,

Mengingat juga bahwa Konferensi Dunia tentang Hak Asasi Manusia dengan tegas menyatakan bahwa usaha-usaha untuk menghapus penyiksaan, pertama dan terutama harus dipusatkan pada pencegahan dan pengesahan sebuah Protokol Opsional untuk Konvensi, dimaksudkan untuk menetapkan suatu sistem pencegahan berupa kunjungan rutin ke tempat-tempat penahanan,

Berkeyakinan bahwa perlindungan terhadap orang-orang yang dirampas kebebasannya dari penyiksaan dan perlakuan atau penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia dapat diperkuat oleh cara-cara non-judisial yang bersifat mencegah, berdasar pada kunjungan rutin ke tempat-tempat penahanan,

Telah menyepakati sebagai berikut:

BAB I

Prinsip-Prinsip Umum

Pasal 1

Protokol ini bertujuan untuk menetapkan suatu sistem kunjungan rutin yang dilakukan oleh badan-badan independen internasional dan nasional ke tempat-tempat di mana orang-orang dirampas kebebasannya untuk mencegah penyiksaan dan perlakuan atau penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia.

Pasal 2

1. Sub-komite untuk Pencegahan terhadap Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi atau Merendahkan Martabat Manusia (selanjutnya disebut Sub-komite untuk Pencegahan) pada Komite Menentang

Penyiksaan harus menetapkan dan menjalankan fungsinya seperti yang ditentukan di dalam Protokol ini.

2. Sub-komite untuk Pencegahan harus menjalankan tugasnya di dalam kerangka Piagam PBB dan harus berpedoman kepada tujuan-tujuan dan prinsip-prinsip yang termuat di dalam Piagam, dan juga norma-norma PBB mengenai perlakuan terhadap orang-orang yang dirampas kebebasannya.
3. Sub-komite untuk Pencegahan juga harus berpedoman kepada prinsip kerahasiaan, kenetralan *(impartiality)*, tidak memilih-milih, universalitas dan objektivitas.
4. Sub-komite untuk Pencegahan dan Negara-Negara Pihak harus bekerja sama di dalam pengimplementasian Protokol ini.

Pasal 3

Setiap Negara Pihak harus menyediakan, menunjuk atau mempertahankan, di tingkat domestik, satu atau beberapa badan kunjungan untuk pencegahan terhadap penyiksaan dan perlakuan atau penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia (selanjutnya disebut mekanisme pencegahan nasional).

Pasal 4

1. Setiap Negara Pihak harus mengizinkan kunjungan-kunjungan, terkait dengan Protokol ini, oleh mekanisme sebagaimana disebut dalam Pasal 2 dan 3 untuk setiap tempat yang berada di dalam jurisdiksi dan pengawasannya di mana orang-orang dirampas atau mungkin dirampas kebebasannya, baik berdasarkan perintah yang diberikan oleh pejabat publik atau atas hasutannya atau dengan persetujuannya atau atas sepengetahuannya (selanjutnya disebut tempat-tempat penahanan). Kunjungan-kunjungan ini harus dilakukan dengan maksud untuk memperkuat, jika diperlukan, perlindungan terhadap orang-orang ini dari penyiksaan dan perlakuan atau penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia.

2. Untuk tujuan dari Protokol ini, perampasan kebebasan berarti setiap bentuk penahanan atau pemenjaraan atau penempatan seseorang di dalam penjagaan publik atau privat di mana orang itu tidak diperbolehkan untuk pergi atas perintah pejabat judisial, administratif atau pejabat lainnya.

BAB II

Sub-komite untuk Pencegahan

Pasal 5

1. Sub-komite untuk Pencegahan terdiri dari sepuluh orang anggota. Setelah ratifikasi ke-50 dari atau aksesi pada Protokol ini, jumlah anggota dari Sub-komite untuk Pencegahan harus meningkat menjadi dua-puluh lima.
2. Para anggota Sub-komite untuk Pencegahan harus dipilih dari antara orang-orang dengan karakter moral yang tinggi, telah membuktikan pengalaman profesional di dalam bidang tata pelaksanaan peradilan, secara khusus bidang hukum pidana, penjara atau administrasi kepolisian, atau di dalam pelbagai bidang yang relevan pada perlakuan terhadap orang-orang yang dirampas kebebasannya.
3. Di dalam komposisi Sub-komite, pertimbangan harus diberikan pada pembagian wilayah geografis yang seimbang dan perwakilan dari sistem peradaban dan hukum yang berbeda dari Negara-Negara Pihak.
4. Dalam komposisi ini, pertimbangan juga harus diberikan kepada perwakilan jender yang seimbang atas dasar prinsip persamaan dan non-diskriminasi.
5. Tidak diperbolehkan dua orang anggota Sub-komite untuk Pencegahan dengan kewarganegaraan dari Negara yang sama.

6. Para anggota Sub-komite untuk Pencegahan harus bertugas dalam kapasitas pribadi mereka, harus independen dan netral (*impartial*) dan harus bersedia untuk bertugas pada Sub-komite untuk Pencegahan secara efisien.

Pasal 6

1. Setiap Negara Pihak dapat mencalonkan, sesuai dengan ayat (2) dari Pasal ini, dua orang calon yang memiliki kualifikasi dan yang memenuhi persyaratan sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 5, dan harus memberikan informasi yang lengkap tentang kualifikasi dari para calon.
2. (a) Para calon harus memiliki kewarganegaraan dari Negara Pihak pada Protokol ini;
   (b) Sekurang-kurangnya satu dari dua calon harus memiliki kewarganegaraan dari Negara Pihak yang mencalonkan;
   (c) Calon dengan kewarganegaraan sama dari satu Negara Pihak tidak boleh lebih dari dua orang;
   (d) Sebelum Negara Pihak mencalonkan orang dengan kewarganegaraan dari Negara Pihak yang lain, Negara Pihak yang mencalonkan harus meminta dan mendapatkan persetujuan dari Negara Pihak sang calon.
6. Sekurang-kurangnya lima bulan sebelum tanggal sidang Negara-Negara Pihak di mana pemilihan akan berlangsung, Sekretaris Jenderal PBB harus mengirimkan surat kepada Negara-Negara Pihak, meminta mereka untuk menyerahkan calon-calon mereka dalam waktu tiga bulan. Sekretaris Jenderal harus menyerahkan suatu daftar, menurut abjad, semua calon beserta Negara-Negara Pihak yang telah mencalonkan mereka.

Pasal 7

1. Para anggota Sub-komite untuk Pencegahan harus dipilih dengan cara sebagai berikut:

(a) Pertimbangan pokok harus diberikan kepada pemenuhan persyaratan dan kriteria dari Pasal 5 Protokol ini;

(b) Pemilihan awal harus dilakukan paling lambat enam bulan setelah tanggal diberlakukannya Protokol ini;

(c) Negara-Negara Pihak harus memilih para anggota Sub-komite untuk Pencegahan dengan pemungutan suara secara rahasia;

(d) Pemilihan para anggota Sub-komite untuk Pencegahan harus dilakukan pada sidang dua tahunan antara Negara-Negara Pihak yang diadakan oleh Sekretaris Jenderal PBB. Dalam sidang itu, di mana dua-pertiga Negara-Negara Pihak yang hadir merupakan kuorum, orang-orang yang terpilih untuk duduk sebagai anggota Sub-komite untuk Pencegahan adalah mereka yang memperoleh suara terbanyak dan mayoritas mutlak dari suara para wakil Negara-Negara Pihak yang hadir dan memberikan suara.

2. Apabila selama proses pemilihan, dua orang warga negara dari Negara Pihak telah memenuhi syarat untuk bertugas sebagai anggota Sub-komite untuk Pencegahan, calon yang memperoleh jumlah suara yang lebih tinggi yang akan duduk sebagai anggota Sub-komite untuk Pencegahan. Dalam hal kedua warga negara memperoleh jumlah suara yang sama, prosedur berikut yang dipergunakan:

(a) Dalam hal hanya satu orang telah dicalonkan oleh Negara Pihak di mana orang itu adalah warga negaranya, warga negara itu harus bertindak sebagai anggota Sub-komite untuk Pencegahan;

(b) Dalam hal kedua calon telah dicalonkan oleh Negara Pihak di mana keduanya adalah warga negaranya, pemungutan suara terpisah dengan menggunakan kartu suara rahasia harus dilakukan untuk menentukan warga negara yang mana yang akan menjadi anggota;

(c) Dalam hal tak seorang pun dari calon telah dicalonkan oleh Negara Pihak di mana orang itu adalah warga negaranya, pemungutan suara terpisah dengan menggunakan kartu

suara rahasia harus dilakukan untuk menentukan calon mana yang akan menjadi anggota.

Pasal 8

Apabila seorang anggota Sub-komite untuk Pencegahan meninggal dunia atau mengundurkan diri, atau karena suatu alasan tidak dapat lagi menjalankan tugas-tugasnya, Negara Pihak yang mencalonkannya harus menunjuk orang lain yang memiliki kualifikasi dan memenuhi persyaratan sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 5, mempertimbangkan kebutuhan akan keseimbangan yang tepat antara pelbagai bidang kompetensi, untuk bertugas sampai sidang Negara-Negara Pihak berikutnya, dan tunduk kepada persetujuan dari mayoritas Negara-Negara Pihak. Persetujuan dianggap telah diberikan, kecuali jika setengah atau lebih dari Negara-Negara Pihak menanggapi secara negatif dalam waktu enam minggu setelah diberitahukan oleh Sekretaris Jenderal PBB mengenai penunjukan yang diusulkan.

Pasal 9

Para anggota Sub-komite untuk Pencegahan harus dipilih untuk masa jabatan empat tahun. Mereka dapat dipilih kembali jika dicalonkan kembali. Masa jabatan setengah dari jumlah anggota yang dipilih pada pemilihan pertama akan berakhir pada akhir tahun kedua; segera setelah pemilihan pertama nama-nama dari anggota tersebut harus dipilih lewat undian oleh Ketua Sidang sebagaimana disebut dalam Pasal 7 ayat (1)(d).

Pasal 10

1. Sub-komite untuk Pencegahan harus memilih pejabat-pejabatnya untuk masa jabatan dua tahun. Mereka dapat dipilih kembali.
2. Sub-komite untuk Pencegahan harus menetapkan aturan tata kerjanya sendiri. Aturan-aturan ini harus menentukan, antara lain, bahwa:

(a) Setengah dari jumlah anggota ditambah satu merupakan kuorum;

(b) Keputusan-keputusan Sub-komite untuk Pencegahan harus diambil dengan suara mayoritas dari para anggota yang hadir;

(c) Sub-komite untuk Pencegahan harus bersidang secara rahasia (*in camera*).

3. Sekretaris Jenderal PBB harus menyelenggarakan sidang pertama Sub-komite untuk Pencegahan. Setelah sidang pertama ini, Sub-komite untuk Pencegahan harus bertemu pada waktu-waktu seperti yang ditetapkan oleh aturan tata kerjanya. Sub-komite untuk Pencegahan dan Komite Menentang Penyiksaan harus menyelenggarakan sidang mereka secara bersama-sama sedikitnya sekali setahun.

BAB III

Mandat Sub-komite untuk Pencegahan

Pasal 11

Sub-komite untuk Pencegahan harus:

(a) Mengunjungi tempat-tempat sebagaimana disebutkan dalam Pasal 4 dan membuat rekomendasi-rekomendasi kepada Negara-Negara Pihak mengenai perlindungan terhadap orang-orang yang dirampas kebebasannya dari penyiksaan dan perlakuan atau penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia;

(b) Dalam kaitan dengan mekanisme pencegahan nasional:

(i) Menganjurkan dan membantu Negara-Negara Pihak, jika diperlukan, dalam penetapannya;

(ii) Menjaga secara langsung, dan jika perlu secara rahasia, hubungan dengan mekanisme pencegahan nasional dan menawarkan kepada mereka pelatihan dan bantuan teknis dengan maksud untuk memperkuat kapasitas mereka;

(iii) Menganjurkan dan membantu mereka di dalam evaluasi terhadap kebutuhan-kebutuhan dan cara-cara yang diperlukan untuk memperkuat perlindungan terhadap orang-orang yang dirampas kebebasannya dari penyiksaan dan perlakuan atau penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia;

(iv) Membuat rekomendasi-rekomendasi dan hasil-hasil observasi kepada Negara-Negara Pihak dengan maksud untuk memperkuat kapasitas dan mandat dari mekanisme pencegahan nasional untuk pencegahan terhadap penyiksaan dan perlakuan atau penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia;

(c) Bekerja sama, untuk pencegahan terhadap penyiksaan secara umum, dengan organ-organ dan mekanisme-mekanisme PBB, dan juga dengan institusi-institusi atau organisasi-organisasi internasional, regional, dan nasional yang bekerja untuk memperkuat perlindungan terhadap semua orang dari penyiksaan dan perlakuan atau penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia.

Pasal 12

Untuk memungkinkan Sub-komite untuk Pencegahan untuk mematuhi mandatnya sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 11, Negara-Negara Pihak berusaha:

(a) Untuk menerima Sub-komite untuk Pencegahan di dalam wilayah mereka dan memberikan Sub-komite akses ke tempat-tempat penahanan sebagaimana dirumuskan di dalam Pasal 4 dari Protokol ini;

(b) Untuk menyediakan semua informasi yang relevan, Sub-komite untuk Pencegahan dapat meminta untuk mengevaluasi kebutuhan-kebutuhan dan langkah-langkah yang seharusnya disahkan untuk memperkuat perlindungan terhadap orang-orang yang dirampas kebebasannya dari penyiksaan dan

perlakuan atau penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia;

(c) Untuk mendorong dan memfasilitasi hubungan antara Sub-komite untuk Pencegahan dan mekanisme pencegahan nasional;

(d) Untuk memeriksa rekomendasi-rekomendasi dari Sub-komite untuk Pencegahan dan masuk ke dalam dialog dengan Sub-komite untuk langkah-langkah implementasi yang tepat.

Pasal 13

1. Sub-komite untuk Pencegahan harus menetapkan, pertama dengan undian, program kunjungan-kunjungan rutin ke Negara-Negara Pihak untuk memenuhi mandatnya sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 11.
2. Setelah konsultasi, Sub-komite untuk Pencegahan harus memberitahu Negara-Negara Pihak mengenai programnya agar supaya mereka dapat, tanpa penundaan, membuat persiapan praktis yang diperlukan agar kunjungan dapat dilakukan.
3. Kunjungan-kunjungan harus dilakukan oleh sekurang-kurangnya dua orang anggota Sub-komite untuk Pencegahan. Anggota-anggota ini dapat didampingi, jika diperlukan, oleh para pakar yang menunjukan pengalaman dan pengetahuan profesional dalam bidang-bidang yang dicakup oleh Protokol ini, yang harus dipilih dari daftar nama pakar yang dipersiapkan atas usul yang dibuat oleh Negara-Negara Pihak, Kantor Komisaris Tinggi PBB untuk Hak Asasi Manusia (UNHCHR) dan Pusat Pencegahan Kejahatan Internasional PBB (*United Nations Centre for International Crime Prevention*). Dalam mempersiapkan daftar nama, Negara-Negara Pihak terkait harus mengusulkan tidak lebih dari lima orang pakar nasional. Negara Pihak terkait dapat menolak pakar khusus yang dimasukkan dalam kunjungan, di mana selanjutnya Sub-komite untuk Pencegahan harus mengusulkan pakar yang lain.
4. Apabila dipertimbangkan sesuai, Sub-komite untuk Pencegahan dapat mengusulkan kunjungan singkat lanjutan setelah kunjungan rutin.

Pasal 14

1. Untuk memungkinkan Sub-komite untuk Pencegahan untuk memenuhi mandatnya, Negara-Negara Pihak pada Protokol ini berusaha untuk memberi Sub-komite:
   (a) Akses yang tak terlarang kepada semua informasi mengenai jumlah orang yang dirampas kebebasannya di tempat-tempat penahanan sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 4, dan juga mengenai jumlah tempat penahanan dan lokasi mereka;
   (b) Akses yang tak terlarang kepada semua informasi yang mengacu pada perlakuan kepada orang-orang itu dan juga kondisi penahanan mereka;
   (c) Tunduk kepada ayat (2) di bawah, akses yang tak terlarang kepada semua tempat penahanan dan instalasi serta fasilitas mereka;
   (d) Kesempatan untuk memperoleh wawancara pribadi dengan orang-orang yang dirampas kebebasannya tanpa saksi-saksi, baik secara personal atau dengan penerjemah jika dianggap perlu, dan juga dengan orang lain mana pun yang oleh Sub-komite untuk Pencegahan dipercaya dapat menyediakan informasi yang relevan;
   (e) Kebebasan untuk memilih tempat-tempat yang Sub-komite ingin kunjungi dan orang-orang yang Sub-komite ingin wawancarai.
2. Penolakan terhadap kunjungan ke tempat penahanan tertentu boleh dilakukan hanya atas dasar pertahanan nasional yang mendesak dan memaksa, keselamatan publik, bencana alam atau kekacauan yang serius di tempat yang akan dikunjungi sehingga mencegah untuk sementara pelaksanaan kunjungan semacam itu. Adanya situasi yang dinyatakan sebagai keadaan darurat semacam itu tidak dapat dimohonkan oleh Negara Pihak sebagai alasan untuk menolak kunjungan.

Pasal 15

Penguasa atau pejabat tidak boleh memerintahkan, menerapkan, mengizinkan atau membiarkan suatu sanksi terhadap setiap orang atau organisasi karena telah memberikan kepada Sub-komite untuk Pencegahan atau kepada utusannya suatu informasi, baik benar ataupun salah, dan, sebaliknya, orang atau organisasi tersebut tidak dapat dikurangi dengan cara apa pun.

Pasal 16

1. Sub-komite untuk Pencegahan harus menyampaikan rekomendasi-rekomendasi dan hasil-hasil observasinya secara rahasia kepada Negara Pihak dan, jika relevan, kepada mekanisme pencegahan nasional.
2. Sub-komite untuk Pencegahan harus menerbitkan laporannya, bersama dengan suatu penjelasan dari Negara Pihak terkait, apabila diminta untuk itu oleh Negara Pihak. Apabila Negara Pihak membuat sebagian dari laporan ke publik, Sub-komite untuk Pencegahan dapat menerbitkan laporan seluruhnya atau sebagian. Namun demikian, data pribadi tidak boleh diterbitkan tanpa adanya persetujuan dari orang yang bersangkutan.
3. Sub-komite untuk Pencegahan harus menyampaikan laporan tahunan publik mengenai aktivitas-aktivitasnya kepada Komite Menentang Penyiksaan.
4. Apabila Negara Pihak menolak untuk bekerja sama dengan Sub-komite untuk Pencegahan sesuai dengan Pasal 12 dan 14, atau menolak untuk mengambil langkah-langkah untuk memperbaiki situasi dalam kaitan dengan rekomendasi-rekomendasi Sub-komite untuk Pencegahan, Komite Menentang Penyiksaan dapat, atas permintaan Sub-komite untuk Pencegahan, memutuskan, dengan mayoritas anggotanya, setelah Negara Pihak mendapatkan kesempatan untuk menyatakan maksudnya, untuk membuat pernyataan publik mengenai masalah yang ada atau menerbitkan laporan Sub-komite untuk Pencegahan.

BAB IV

Mekanisme Pencegahan Nasional

Pasal 17

Setiap Negara Pihak harus menjaga, menunjuk atau menetapkan, paling lambat satu tahun setelah tanggal diberlakukannya Protokol ini atau ratifikasi atau aksesi terhadapnya, satu atau beberapa mekanisme pencegahan nasional independen untuk pencegahan terhadap penyiksaan di tingkat domestik. Mekanisme yang ditetapkan oleh kesatuan yang terdesentralisasi dapat dipilih sebagai mekanisme-mekanisme pencegahan nasional untuk tujuan dari Protokol ini jika mekanisme-mekanisme itu sesuai dengan ketentuan dalam Protokol.

Pasal 18

1. Negara-Negara Pihak harus menjamin fungsi independensi (*independence*) dari mekanisme pencegahan nasional dan juga independensi pegawai-pegawainya.
2. Negara-Negara Pihak harus mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk menjamin bahwa para pakar dari mekanisme pencegahan nasional memiliki kemampuan yang diperlukan dan pengetahuan profesional. Mereka harus berjuang untuk keseimbangan jender dan perwakilan etnis dan kelompok minoritas yang memadai di dalam negara.
3. Negara-Negara Pihak berusaha untuk menyediakan sumber-sumber yang diperlukan untuk berfungsinya mekanisme pencegahan nasional.
4. Negara-Negara Pihak harus mempertimbangkan, manakala menetapkan mekanisme pencegahan nasional, Prinsip-prinsip yang berkenaan dengan status dan fungsi lembaga-lembaga nasional untuk melindungi dan memajukan hak-hak asasi manusia ["Prinsip-Prinsip Paris"].

Pasal 19

Mekanisme pencegahan nasional harus diberikan kekuasaan minimum:

(a) Untuk secara rutin memeriksa perlakuan terhadap orang-orang yang dirampas kebebasannya di tempat-tempat penahanan sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 4, dengan maksud untuk memperkuat, jika diperlukan, perlindungan terhadap mereka dari penyiksaan dan perlakuan atau penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia;

(b) Untuk membuat rekomendasi-rekomendasi kepada pejabat yang relevan dengan tujuan untuk memperbaiki perlakuan dan kondisi dari orang-orang yang dirampas kebebasannya dan untuk mencegah penyiksaan dan perlakuan atau penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia, mempertimbangkan norma-norma PBB yang relevan;

(c) Untuk menyerahkan usulan-usulan dan hasil-hasil observasi mengenai peraturan perundang-undangan yang ada atau rancangan peraturan perundang-undangan.

Pasal 20

Untuk memungkinkan mekanisme-mekanisme pencegahan nasional untuk memenuhi mandat mereka, Negara-Negara Pihak pada Protokol ini berusaha untuk memberikan kepada mereka:

(a) Akses kepada semua informasi mengenai jumlah orang yang dirampas kebebasannya di tempat-tempat penahanan sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 4, dan juga mengenai jumlah tempat penahanan dan lokasi mereka;

(b) Akses kepada semua informasi yang mengacu pada perlakuan kepada orang-orang itu dan juga kondisi penahanan mereka;

(c) Akses kepada semua tempat penahanan dan instalasi serta fasilitas mereka;

(d) Kesempatan untuk memperoleh wawancara pribadi dengan orang-orang yang dirampas kebebasannya tanpa saksi-saksi,

baik secara personal atau dengan penerjemah jika dianggap perlu, dan juga dengan orang lain mana pun yang dipercaya oleh Sub-komite untuk Pencegahan dapat menyediakan informasi yang relevan;

(e) Kebebasan untuk memilih tempat-tempat yang mereka ingin kunjungi dan orang-orang yang mereka ingin wawancarai;

(f) Hak untuk memiliki hubungan dengan Sub-komite untuk Pencegahan, untuk mengirim informasi kepada Sub-komite dan untuk bertemu dengan Sub-komite.

Pasal 21

1. Penguasa atau pejabat tidak boleh memerintahkan, menerapkan, mengizinkan atau membiarkan suatu sanksi terhadap setiap orang atau organisasi karena telah memberikan kepada mekanisme pencegahan nasional baik benar ataupun salah, dan, sebaliknya, orang atau organisasi tersebut tidak dapat dikurangi dengan cara apa pun.
2. Informasi rahasia yang dikumpulkan oleh mekanisme pencegahan nasional harus diistimewakan. Data pribadi tidak boleh diterbitkan tanpa adanya persetujuan dari individu yang bersangkutan.

Pasal 22

Pejabat yang berwenang dari Negara Pihak terkait harus memeriksa rekomendasi-rekomendasi dari mekanisme pencegahan nasional dan masuk ke dalam dialog dengan mekanisme pencegahan nasional tentang langkah-langkah implementasi yang tepat.

Pasal 23

Negara-Negara Pihak pada Protokol ini berusaha untuk menerbitkan dan menyebarkan laporan-laporan tahunan dari mekanisme-mekanisme pencegahan nasional.

BAB V

Pernyataan

Pasal 24

1. Dalam hal ratifikasi, Negara-Negara Pihak boleh mengeluarkan sebuah pernyataan menunda pelaksanaan kewajiban-kewajiban mereka sesuai dengan Bab III atau Bab IV dari Protokol ini.
2. Penundaan ini berlaku maksimum untuk tiga tahun. Setelah pernyataan keberatan yang berasalan diajukan oleh Negara Pihak dan setelah berkonsultasi dengan Sub-komite untuk Pencegahan, Komite Menentang Penyiksaan dapat memperpanjang jangka waktu penundaan dengan tambahan waktu dua tahun.

BAB VI

Ketentuan mengenai Keuangan

Pasal 25

1. Penggunaan keuangan yang dikeluarkan oleh Sub-komite untuk Pencegahan di dalam mengimplementasikan Protokol ini harus dibebankan kepada PBB.
2. Sekretaris Jenderal PBB harus menyediakan staf dan fasilitas yang diperlukan untuk pelaksanaan fungsi Sub-komite untuk Pencegahan yang efektif sesuai dengan Protokol ini.

Pasal 26

1. Dana Khusus harus dipersiapkan sesuai dengan tata cara yang relevan dari Majelis Umum, diatur sesuai dengan peraturan dan ketentuan keuangan PBB, untuk membantu membiayai implementasi rekomendasi-rekomendasi yang dibuat oleh Sub-

komite untuk Pencegahan setelah kunjungan dilakukan ke Negara Pihak, dan juga program pendidikan untuk mekanisme pencegahan nasional.

2. Dana Khusus dapat dibiayai melalui sumbangan sukarela dari Pemerintah-Pemerintah, organisasi-organisasi antar-pemerintah dan non-pemerintah dan badan-badan privat atau publik lainnya.

BAB VII

Ketentuan Akhir

Pasal 27

1. Protokol ini terbuka untuk ditandatangani oleh Negara mana pun yang telah menandatangani Konvensi.
2. Protokol ini harus diratifikasi oleh Negara mana pun yang telah meratifikasi atau mengaksesi Konvensi. Instrumen ratifikasi harus disimpan oleh Sekretaris Jenderal PBB.
3. Protokol ini harus terbuka untuk aksesi oleh Negara mana pun yang telah meratifikasi atau mengaksesi Konvensi.
4. Aksesi berlaku pada saat penyimpanan instrumen aksesi kepada Sekretaris Jenderal PBB.
5. Sekretaris Jenderal PBB harus memberitahu semua Negara yang telah menandatangani atau mengaksesi Protokol ini mengenai penyimpanan setiap instrumen ratifikasi atau aksesi.

Pasal 28

1. Protokol ini akan mulai berlaku pada hari ketiga-puluh setelah tanggal penyimpanan (*date of deposit*) instrumen ratifikasi atau aksesi kedua-puluh kepada Sekretaris Jenderal PBB.
2. Bagi setiap Negara yang meratifikasi Protokol ini atau mengaksesinya setelah penyimpanan instrumen ratifikasi atau

aksesi kedua-puluh kepada Sekretaris Jenderal PBB, Protokol ini akan mulai berlaku pada hari ketiga-puluh setelah tanggal penyimpanan instrumen ratifikasi atau aksesi Negara tersebut.

Pasal 29

Ketentuan-ketentuan dalam Protokol ini berlaku juga untuk semua bagian dari Negara-Negara federal tanpa ada pembatasan atau pengecualian.

Pasal 30

Persyaratan (*reservation*) terhadap Protokol ini tidak diperbolehkan.

Pasal 31

Ketentuan-ketentuan dalam Protokol ini tidak boleh mempengaruhi kewajiban-kewajiban Negara-Negara Pihak berdasarkan suatu konvensi regional yang menetapkan sistem kunjungan ke tempat-tempat penahanan. Sub-komite untuk Pencegahan dan badan-badan yang ditetapkan berdasarkan konvensi-konvensi regional semacam itu didorong untuk berkonsultasi dan bekerja sama dengan maksud untuk menghindari duplikasi dan memajukan secara efektif tujuan-tujuan dari Protokol ini.

Pasal 32

Ketentuan-ketentuan dalam Protokol ini tidak boleh mempengaruhi kewajiban-kewajiban Negara-Negara Pihak pada empat Konvensi Jenewa tanggal 12 Agustus 1949 dan kedua Protokol Tambahannya tanggal 8 Juni 1977, ataupun kesempatan yang ada bagi setiap Negara Pihak untuk memberikan hak kepada Komite Palang Merah Internasional untuk mengunjungi tempat-tempat penahanan di dalam situasi-situasi yang tidak tercakup oleh hukum humaniter internasional.

Pasal 33

1. Setiap Negara Pihak dapat setiap saat menarik diri dari Protokol ini dengan pemberitahuan tertulis kepada Sekretaris Jenderal PBB, yang setelah itu harus memberitahu Negara-Negara Pihak yang lain pada Protokol ini dan Konvensi. Penarikan diri akan mulai berlaku setahun setelah tanggal diterimanya pemberitahuan tersebut oleh Sekretaris Jenderal PBB.
2. Penarikan diri semacam itu tidak membebaskan Negara Pihak tersebut dari kewajiban-kewajibannya berdasarkan Protokol ini berkenaan dengan setiap tindakan atau situasi yang mungkin terjadi sebelum tanggal penarikan diri itu berlaku, atau dengan tindakan-tindakan yang telah diputuskan oleh Sub-komite untuk Pencegahan atau akan diputuskan untuk diambil berkenaan dengan Negara Pihak terkait, demikian pula penarikan diri juga harus tidak mempengaruhi dengan cara apa pun, pembahasan yang berlanjut dari setiap masalah yang sudah dibahas oleh Sub-komite untuk Pencegahan sebelum tanggal penarikan diri mulai berlaku.
3. Setelah tanggal penarikan diri dari Negara Pihak mulai berlaku, Sub-komite untuk Pencegahan tidak boleh memulai pembahasan mengenai suatu masalah baru berkenaan dengan Negara itu.

Pasal 34

1. Setiap Negara Pihak pada Protokol ini dapat mengusulkan suatu perubahan dan mengajukannya kepada Sekretaris Jenderal PBB. Sekretaris Jenderal PBB selanjutnya harus menyampaikan perubahan yang diusulkan tersebut kepada Negara-Negara Pihak pada Protokol ini dengan suatu permintaan agar mereka memberitahu kepadanya, apakah mereka menyetujui diadakannya suatu konferensi antara Negara-Negara Pihak dengan tujuan membahas dan memberikan suara kepada usulan itu. Apabila dalam waktu empat bulan sejak tanggal pemberitahuan tersebut sekurang-kurangnya sepertiga dari

Negara-Negara Pihak menyetujui diadakannya konferensi semacam itu, Sekretaris Jenderal PBB harus menyelenggarakan konferensi itu di bawah naungan PBB. Setiap perubahan yang disahkan oleh mayoritas dua pertiga dari Negara Pihak yang hadir dan memberikan suara dalam konferensi itu harus disampaikan oleh Sekretaris Jenderal PBB kepada semua Negara Pihak untuk diterima.

2. Suatu perubahan yang disahkan sesuai dengan ayat (1) Pasal ini akan mulai berlaku apabila perubahan itu telah diterima oleh mayoritas dua pertiga dari Negara-Negara Pihak pada Protokol ini berkenaan dengan proses peraturan perundang-undangan mereka masing-masing.
3. Pada saat mulai berlaku, perubahan-perubahan itu akan mengikat Negara-Negara Pihak yang telah menerimanya, Negara-Negara Pihak lainnya masih terikat dengan ketentuan-ketentuan dalam Protokol ini dan setiap perubahan terdahulu yang telah mereka terima.

Pasal 35

Para anggota Sub-komite untuk Pencegahan dan mekanisme pencegahan nasional harus diberikan hak-hak istimewa dan imunitas yang diperlukan untuk melaksanakan fungsi mereka secara independen. Para anggota Sub-komite untuk Pencegahan harus diberikan hak-hak istimewa dan imunitas sebagaimana ditetapkan dalam bagian 22 Konvensi PBB tentang Hak-Hak Istimewa dan Imunitas tanggal 13 Februari 1946, tunduk kepada ketentuan-ketentuan dari bagian 23 dari Konvensi.

Pasal 36

Pada saat mengunjungi Negara Pihak, para anggota Sub-komite untuk Pencegahan harus, tanpa mengurangi ketentuan-ketentuan dan tujuan-tujuan dari Protokol ini dan hak-hak istimewa dan imunitas yang mereka dapat:

(a) Menghormati hukum dan peraturan-peraturan dari Negara yang dikunjungi;

(b) Menahan diri dari setiap tindakan atau aktivitas yang bertentangan dengan independensi dan sifat internasional dari tugas mereka.

Pasal 37

1. Protokol ini, yang naskahnya dibuat dalam bahasa Arab, China, Inggris, Perancis, Rusia dan Spanyol, mempunyai keaslian yang sama, harus disimpan pada Sekretaris Jenderal PBB.
2. Sekretaris Jenderal PBB harus menyampaikan salinan Protokol yang telah disahkan ini kepada semua Negara.

LAMPIRAN 2

Konvensi PBB Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi atau Merendahkan Martabat Manusia

Negara-Negara Pihak pada Konvensi ini

Menimbang bahwa, sesuai dengan prinsip-prinsip dalam Piagam PBB, pengakuan atas hak-hak yang sama dan tidak dapat dipisahkan dari semua umat manusia adalah landasan kebebasan, keadilan dan perdamaian di dunia,

Mengakui bahwa hak-hak tersebut melekat pada martabat manusia sebagai pribadi,

Menimbang bahwa kewajiban Negara-Negara sesuai dengan Piagam, terutama Pasal 55, yaitu untuk memajukan penghormatan dan pentaatan yang universal terhadap hak asasi manusia dan kebebasan dasar manusia,

Mengingat Pasal 5 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia dan Pasal 7 Kovenan Hak-Hak Sipil dan Politik, yang keduanya menyatakan bahwa tak seorang pun dapat dijadikan sasaran penyiksaan dan perlakuan atau penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia,

Mengingat pula Deklarasi tentang Perlindungan terhadap Semua Orang dari Dijadikan sebagai Sasaran Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi atau Merendahkan Martabat Manusia, yang disahkan oleh Majelis Umum pada tanggal 9 Desember 1975 (Resolusi 3452 (XXX)),

Berkeinginan untuk lebih mengefektifkan perjuangan menentang penyiksaan dan perlakuan atau penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia di seluruh dunia,

Telah menyepakati sebagai berikut:

BAB I

Pasal 1

1. Untuk tujuan Konvensi ini, "penyiksaan" berarti setiap perbuatan yang dilakukan dengan sengaja, sehingga menimbulkan rasa sakit atau penderitaan yang luar biasa, baik jasmani maupun rohani, pada seseorang untuk memperoleh pengakuan atau keterangan dari orang itu atau orang ketiga, dengan menghukumnya atas suatu perbuatan yang telah dilakukan atau diduga telah dilakukan oleh orang itu atau orang ketiga, atau mengancam atau memaksa orang itu atau orang ketiga, atau untuk suatu alasan apa pun yang didasarkan pada setiap bentuk diskriminasi, apabila rasa sakit atau penderitaan tersebut ditimbulkan oleh, atas hasutan dari, dengan persetujuan atau sepengetahuan seorang pejabat publik atau orang lain yang bertindak di dalam kapasitas publik. Hal itu tidak meliputi rasa sakit atau penderitaan yang semata-mata timbul dari, melekat pada atau diakibatkan oleh suatu sanksi hukum yang berlaku.
2. Pasal ini dengan tanpa mengurangi berlakunya instrumen internasional atau peraturan perundang-undangan nasional yang mengandung atau mungkin mengandung ketentuan-ketentuan dengan penerapan yang lebih luas.

Pasal 2

1. Setiap Negara Pihak harus mengambil langkah-langkah legislatif, administratif, judisial atau langkah-langkah efektif lainnya untuk mencegah tindak penyiksaan di dalam wilayah jurisdiksinya.
2. Tidak terdapat pengecualian apa pun, baik Negara dalam keadaan perang atau ancaman perang, ketidakstabilan politik dalam negeri atau keadaan darurat lainnya, yang mungkin digunakan sebagai pembenaran dari penyiksaan.

3. Perintah dari atasan atau pejabat publik tidak boleh digunakan sebagai pembenaran dari penyiksaan.

Pasal 3

1. Tidak ada Negara Pihak yang boleh mengusir, mengembalikan *("refouler")* atau mengekstradisi seseorang ke Negara lain di mana terdapat alasan yang kuat untuk menduga bahwa orang itu akan berada dalam bahaya karena menjadi sasaran penyiksaan.
2. Untuk tujuan menentukan apakah terdapat alasan-alasan semacam itu, pihak yang berwenang harus mempertimbangkan semua hal yang berkaitan, termasuk apabila mungkin, di Negara terkait terdapat pola yang konsisten atas pelanggaran hak asasi manusia yang berat, mencolok atau massal.

Pasal 4

1. Setiap Negara Pihak harus memastikan bahwa semua tindak penyiksaan merupakan tindak pidana menurut ketentuan hukum pidananya. Hal yang sama berlaku bagi percobaan untuk melakukan penyiksaan dan bagi tindakan oleh siapa pun yang membantu atau turut serta dalam penyiksaan.
2. Setiap Negara Pihak harus mengatur agar tindak pidana semacam ini dapat dihukum dengan hukuman yang setimpal dengan pertimbangan sifat kejahatannya.

Pasal 5

1. Setiap Negara Pihak harus mengambil langkah-langkah yang mungkin diperlukan untuk menetapkan jurisdiksi atas tindak pidana sebagaimana disebutkan dalam Pasal 4 dalam hal-hal berikut:
   (a) Apabila tindak pidana dilakukan di dalam suatu wilayah jurisdiksinya atau di atas kapal laut atau pesawat terbang di Negara itu;

(b) Apabila pelaku yang dituduh melakukan tindak pidana merupakan warga negara dari Negara itu;

(c) Apabila korbannya merupakan warga negara dari Negara itu, jika Negara itu memandang hal itu perlu.

2. Setiap Negara Pihak harus demikian juga mengambil langkah-langkah yang mungkin diperlukan untuk menetapkan jurisdiksi atas tindak pidana ddalam kasus-kasus di mana pelaku yang dituduh melakukan tindak pidana itu berada di dalam wilayah jurisdiksinya dan Negara itu tidak mengekstradisi pelaku sesuai dengan Pasal 8 ke Negara lain sebagaimana disebutkan dalam Ayat (1) Pasal ini.
3. Konvensi ini tidak mengesampingkan jurisdiksi pidana apa pun yang diberlakukan sesuai dengan hukum nasional.

Pasal 6

1. Apabila dirasa cukup, setelah pemeriksaan informasi yang tersedia untuk itu, bahwa keadaan memungkinkan, setiap Negara Pihak di mana di dalam wilayahnya seseorang dituduh telah melakukan tindak pidana sebagaimana disebutkan dalam Pasal 4, harus menahan orang itu atau mengambil langkah-langkah hukum lainnya untuk memastikan keberadaannya. Penahanan dan langkah-langkah hukum lainnya harus disesuaikan dengan hukum Negara itu, tetapi dapat diperpanjang hanya untuk jangka waktu tertentu yang diperlukan untuk memungkinkan proses pemidanaan atau ekstradisi dilaksanakan.
2. Negara tersebut harus segera melakukan penyelidikan awal berdasarkan fakta-fakta yang ada.
3. Seseorang yang ditahan berdasarkan ayat (1) Pasal ini harus dibantu untuk segera berhubungan dengan perwakilan terdekat dari Negara di mana ia merupakan warga negaranya, atau, jika ia tidak memiliki kewarganegaraan, dengan perwakilan Negara di mana ia biasa menetap.

4. Apabila suatu Negara, sesuai dengan Pasal ini, telah menahan seseorang, Negara tersebut harus segera memberitahukan kepada Negara-Negara yang disebutkan dalam Pasal 5 ayat (1), tentang fakta bahwa orang tersebut benar berada dalam tahanan dan tentang alasan penahanannya. Negara yang melakukan penyelidikan awal sebagaimana dimaksudkan dalam ayat (2) dari pasal ini harus segera melaporkan temuannya kepada Negara termaksud dan harus menunjukkan apakah Negara itu akan melaksanakan jurisdiksinya.

Pasal 7

1. Negara Pihak yang di dalam wilayah jurisdiksinya ditemukan seseorang yang dituduh telah melakukan tindak pidana sebagaimana disebutkan dalam Pasal 4, dalam kasus-kasus sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 5, jika Negara itu tidak mengekstradisi pelaku, harus mengajukan kasus itu kepada pihak yang berwenang untuk tujuan penuntutan.
2. Pihak-pihak yang berwenang ini harus mengambil keputusan dengan cara yang sama seperti dalam mengambil keputusan pada kasus tindak pidana biasa lain yang menurut hukum Negara itu merupakan tindak pidana yang serius. Dalam kasus sebagaimana disebutkan dalam Pasal 5 ayat (2), standard pembuktian yang diperlukan untuk penuntutan dan penghukuman harus, dalam cara apa pun, tidak boleh lebih lebih ringan dibandingkan dengan standard pembuktian yang diterapkan dalam kasus-kasus sebagaimana disebutkan dalam Pasal 5 ayat (1).
3. Seseorang yang sedang diajukan ke persidangan sehubungan dengan suatu tindak pidana sebagaimana disebutkan dalam Pasal 4 harus dijamin mendapatkan perlakuan yang adil pada semua tahap proses persidangan.

Pasal 8

1. Tindak pidana sebagaimana disebutkan dalam Pasal 4 harus dianggap sebagai tindak pidana yang dapat diekstradisi di dalam setiap perjanjian ekstradisi yang dibuat antara Negara-Negara Pihak. Negara-Negara Pihak harus memasukkan tindak pidana semacam itu sebagai tindak pidana yang dapat diekstradisi dalam setiap perjanjian ekstradisi yang disepakati di antara mereka.
2. Dalam hal suatu Negara Pihak yang mensyaratkan adanya suatu perjanjian ekstradisi menerima permohonan ekstradisi dari Negara Pihak yang lain, di mana tidak terdapat perjanjian ekstradisi di antara mereka, Negara Pihak dapat mempertimbangkan Konvensi ini sebagai dasar hukum bagi ekstradisi yang berkenaan dengan tindak pidana semacam itu. Ekstradisi harus tunduk pada syarat-syarat yang ditetapkan oleh hukum dari Negara yang menerima permohonan.
3. Negara-Negara Pihak yang tidak mensyaratkan adanya suatu perjanjian ekstradisi harus mengakui tindak pidana semacam itu sebagai tindak pidana yang dapat diekstradisi di antara mereka sendiri yang tunduk pada syarat-syarat yang ditetapkan oleh hukum dari negara yang menerima permohonan.
4. Tindak pidana semacam itu harus diperlakukan, untuk tujuan ekstradisi antara Negara-Negara Pihak, sebagai tindak pidana yang dilakukan tidak hanya di tempat di mana tindak pidana itu terjadi tetapi juga di wilayah Negara yang diminta untuk menetapkan jurisdiksinya sesuai dengan Pasal 5 ayat (1).

Pasal 9

1. Negara-Negara Pihak harus saling memberi bantuan sebesar-besarnya dalam kaitan dengan proses hukum terhadap tindak pidana sebagaimana disebutkan dalam Pasal 4, termasuk memberikan semua bukti yang mereka miliki yang diperlukan untuk proses hukum itu.

2. Negara-Negara Pihak harus melaksanakan kewajiban-kewajibannya berdasarkan ayat (1) pasal ini sesuai dengan semua perjanjian bantuan hukum yang timbal balik yang mungkin ada di antara negara-negara tersebut.

Pasal 10

1. Setiap Negara Pihak harus memastikan bahwa pendidikan dan informasi mengenai larangan terhadap penyiksaan secara penuh dimasukkan dalam pelatihan bagi aparat penegak hukum, sipil atau militer, petugas kesehatan, pejabat publik dan orang-orang lain yang mungkin terlibat di dalam penahanan, interogasi atau perlakuan terhadap setiap orang yang menjadi sasaran dari setiap penangkapan, penahanan atau pemenjaraan.
2. Setiap Negara Pihak harus mencantumkan larangan ini dalam peraturan atau instruksi yang dikeluarkan sehubungan dengan tugas dan fungsi dari orang-orang tersebut di atas.

Pasal 11

Setiap Negara Pihak harus mengawasi secara sistematis peraturan-peraturan interogasi, instruksi, metode dan praktik, begitu juga pengaturan untuk penahanan dan perlakuan terhadap orang-orang yang menjadi sasaran dari setiap penangkapan, penahanan atau pemenjaraan di setiap wilayah jurisdiksinya, dengan maksud untuk mencegah terjadinya kasus-kasus penyiksaan.

Pasal 12

Setiap Negara Pihak harus memastikan bahwa pejabat-pejabat berwenangnya mampu untuk melakukan suatu penyelidikan dengan cepat dan tidak memihak, di mana ada alasan yang masuk akal untuk mempercayai bahwa suatu tindak penyiksaan telah dilakukan di dalam wilayah jurisdiksinya.

Pasal 13

Setiap Negara Pihak harus memastikan bahwa setiap individu yang menyatakan bahwa dirinya telah menjadi sasaran penyiksaan di dalam wilayah jurisdiksinya, mempunyai hak untuk mengadu dan agar kasusnya diperiksa dengan segera dan seimbang (*impartially*) oleh pihak-pihak yang berwenang. Langkah-langkah harus diambil untuk memastikan bahwa orang yang mengadu dan saksi-saksi dilindungi dari semua perlakuan sewenang-wenang atau intimidasi sebagai akibat dari pengaduannya atau setiap kesaksian yang mereka berikan.

Pasal 14

1. Setiap Negara Pihak harus memastikan agar dalam sistem hukum mereka, korban dari suatu tindak penyiksaan mendapatkan ganti rugi dan mempunyai hak yang dapat dilaksanakan untuk memperoleh kompensasi yang adil dan layak, termasuk sarana untuk rehabilitasi penuh yang memungkinkan. Dalam hal korban meninggal dunia akibat tindak penyiksaan, ahli warisnya berhak mendapatkan kompensasi.
2. Dalam pasal ini tidak ada apa pun yang boleh mengurangi hak korban atau orang lain atas kompensasi yang mungkin diatur dalam hukum nasional.

Pasal 15

Setiap Negara Pihak harus memastikan bahwa setiap pernyataan yang telah dibuat sebagai hasil dari tindak penyiksaan tidak boleh digunakan sebagai bukti di dalam proses persidangan, kecuali terhadap seseorang yang dituduh melakukan tindak penyiksaan, sebagai bukti bahwa pernyataan itu dibuat.

Pasal 16

1. Setiap Negara Pihak harus berusaha untuk mencegah, di dalam wilayah jurisdiksinya, perlakuan atau penghukuman lain yang

kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia, yang tidak termasuk tindak penyiksaan sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 1, apabila tindakan semacam itu dilakukan oleh, atau atas hasutan dari, atau dengan persetujuan atau sepengetahuan, seorang pejabat publik atau orang lain yang bertindak di dalam kapasitas publik. Secara khusus, kewajiban-kewajiban yang terkandung dalam Pasal 10, 11, 12 dan 13 berlaku sebagai pengganti acuan pada tindak penyiksaan atau acuan pada perlakuan atau penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia.

2. Ketentuan-ketentuan dari Konvensi ini tidak mengurangi ketentuan-ketentuan dari setiap instrumen internasional atau hukum nasional yang melarang perlakuan atau penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia atau yang berhubungan dengan ekstradisi atau pengusiran.

BAB II

Pasal 17

1. Harus dibentuk Komite Menentang Penyiksaan (selanjutnya disebut Komite) yang akan melaksanakan fungsi-fungsi yang ditetapkan dalam Konvensi ini. Komite terdiri dari sepuluh pakar yang bermoral tinggi dan diakui kemampuannya dalam bidang hak asasi manusia, yang harus bertugas dalam kapasitas pribadi mereka. Para pakar harus dipilih oleh Negara-Negara Pihak, pertimbangan diberikan pada pembagian wilayah geografis yang seimbang dan manfaat dari keikutsertaan beberapa orang yang memiliki pengalaman di bidang hukum.
2. Para anggota Komite harus dipilih melalui pemungutan suara secara rahasia berdasarkan daftar nama-nama yang dicalonkan oleh Negara-Negara Pihak. Setiap Negara Pihak dapat mencalonkan satu orang warga negaranya. Negara-Negara Pihak

harus mempertimbangkan manfaat pencalonan orang-orang yang juga merupakan anggota Komite Hak Asasi Manusia yang didirikan berdasarkan Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik dan yang bersedia bertugas untuk Komite Menentang Penyiksaan.

3. Pemilihan para anggota Komite harus dilakukan pada sidang dua tahunan antara Negara-Negara Pihak yang diadakan oleh Sekretaris Jenderal PBB. Dalam sidang itu, di mana dua-pertiga Negara-Negara Pihak yang hadir merupakan kuorum, orang-orang yang terpilih untuk duduk sebagai anggota Komite adalah mereka yang memperoleh suara terbanyak dan mayoritas mutlak dari suara para wakil Negara-Negara Pihak yang hadir dan memberikan suara.
4. Pemilihan awal harus dilakukan paling lambat enam bulan setelah tanggal diberlakukannya Konvensi ini. Sekurang-kurangnya empat bulan sebelum tanggal setiap pemilihan, Sekretaris Jenderal PBB harus mengirimkan surat kepada Negara-Negara Pihak, meminta mereka untuk menyerahkan calon-calon mereka dalam waktu tiga bulan. Sekretaris Jenderal harus menyiapkan suatu daftar menurut abjad semua calon beserta Negara-Negara Pihak yang mencalonkan mereka, dan harus menyerahkannya kepada Negara-Negara Pihak.
5. Para anggota Komite harus dipilih untuk masa jabatan empat tahun. Mereka dapat dipilih kembali, jika dicalonkan kembali. Masa jabatan lima orang di antara para anggota yang dipilih pada pemilihan pertama akan berakhir pada akhir tahun kedua; segera setelah pemilihan pertama nama-nama lima orang anggota ini harus dipilih lewat undian oleh Ketua Sidang sebagaimana disebutkan dalam ayat (3).
6. Dalam hal seorang anggota Komite meninggal dunia atau mengundurkan diri, atau karena suatu alasan tidak dapat lagi menjalankan tugas-tugasnya, Negara Pihak yang mencalonkannya harus menunjuk pakar lain di antara warga negaranya untuk bertugas selama masa jabatan yang

ditinggalkan tersebut setelah ada persetujuan mayoritas dari Negara-Negara Pihak. Persetujuan harus dianggap telah diberikan, kecuali jika setengah atau lebih dari Negara-Negara Pihak menanggapi secara negatif dalam waktu enam minggu setelah diberitahukan oleh Sekretaris Jenderal PBB mengenai penunjukkan yang diusulkan.

7. Negara-Negara Pihak harus bertanggung jawab atas pembiayaan yang dikeluarkan oleh para anggota Komite manakala mereka melaksanakan tugas-tugas Komite.

Pasal 18

1. Komite harus memilih pejabat-pejabatnya untuk masa jabatan dua tahun. Mereka dapat dipilih kembali.
2. Komite harus menetapkan aturan tata kerjanya sendiri yang menentukan, antara lain, bahwa:
   (a) Enam orang anggota Komite merupakan kuorum;
   (b) Keputusan-keputusan Komite harus diambil dengan suara mayoritas dari para anggota yang hadir;
3. Sekretaris Jenderal PBB harus menyediakan staf dan fasilitas yang diperlukan untuk pelaksanaan fungsi Komite yang efektif sesuai dengan Konvensi ini.
4. Sekretaris Jenderal PBB harus menyelenggarakan sidang pertama Komite. Setelah sidang pertama ini, Komite harus bertemu pada waktu-waktu seperti yang ditetapkan dalam aturan tata kerjanya.
5. Negara-Negara Pihak harus bertanggung jawab atas pembiayaan yang timbul berkenaan dengan penyelenggaraan rapat-rapat Negara-Negara Pihak dan rapat Komite, termasuk penggantian pembayaran kepada PBB atas semua pengeluaran, seperti biaya staf dan fasilitas, yang dikeluarkan oleh PBB sesuai dengan ayat (3) di atas.

Pasal 19

1. Negara-Negara Pihak harus menyerahkan kepada Komite, melalui Sekretaris Jenderal PBB, laporan-laporan tentang langkah-langkah yang telah mereka ambil dalam rangka pelaksanaan Konvensi ini, dalam waktu satu tahun setelah Konvensi ini mulai berlaku untuk Negara Pihak terkait. Setelah itu, Negara-Negara Pihak harus menyerahkan laporan pelengkap setiap empat tahun sekali mengenai langkah-langkah baru yang diambil, dan laporan-laporan lain yang mungkin diminta oleh Komite.
2. Sekretaris Jenderal PBB harus meneruskan laporan-laporan tersebut kepada semua Negara Pihak
3. Setiap laporan harus dipertimbangkan oleh Komite, yang mungkin memberikan komentar atau saran yang dianggap tepat mengenai laporan-laporan tersebut, dan harus meneruskan komentar atau saran ini kepada Negara Pihak terkait. Negara Pihak yang terkait dapat memberikan tanggapan melalui observasi-observasi yang dipilihnya kepada Komite.
4. Komite dapat, dengan pertimbangannya, memutuskan untuk memasukkan setiap komentar atau saran yang dibuatnya sesuai dengan ayat (3), bersama dengan observasi-observasi atas komentar atau saran itu yang diterima dari Negara Pihak terkait, dalam laporan tahunannya yang disusun sesuai dengan Pasal 24. Apabila diminta oleh Negara Pihak terkait, Komite juga dapat menyertakan salinan dari laporan yang diserahkan berdasarkan ayat (1).

Pasal 20

1. Apabila Komite menerima informasi yang dapat dipercaya yang menurut Komite mengandung petunjuk yang cukup beralasan bahwa penyiksaan sedang dilakukan secara sistematis di dalam wilayah suatu Negara Pihak, Komite harus mengajak Negara Pihak itu untuk bekerja sama di dalam memeriksa informasi

tersebut dan akhirnya menyerahkan hasil-hasil observasi berkenaan dengan informasi terkait.

2. Komite dapat memutuskan untuk, jika diperlukan, dengan mempertimbangkan setiap hasil observasi yang mungkin telah diserahkan oleh Negara Pihak terkait serta informasi lain yang relevan dan tersedia untuknya, menunjuk seorang atau lebih anggotanya untuk melakukan penyelidikan rahasia dan segera melaporkan hasilnya kepada Komite.
3. Apabila suatu penyelidikan dilakukan sesuai dengan ayat (2), Komite harus mengupayakan kerja sama dari Negara Pihak terkait. Dalam perjanjian dengan Negara Pihak, penyelidikan semacam itu dapat berupa kunjungan ke wilayah Negara Pihak tersebut.
4. Setelah memeriksa temuan-temuan dari para anggotanya atau para anggota yang ditunjuk sesuai dengan ayat (2), Komite harus meneruskan temuan-temuan ini kepada Negara Pihak terkait bersama dengan komentar atau saran yang dianggap tepat dengan situasi yang ada.
5. Semua proses yang dilakukan oleh Komite sebagaimana disebutkan dalam ayat (1) sampai (4) pasal ini harus bersifat rahasia, dan pada setiap tahap, harus diupayakan kerja sama dengan Negara Pihak. Setelah proses penyelidikan yang dilakukan sesuai dengan ayat (2) telah selesai, Komite dapat, setelah berkonsultasi dengan Negara Pihak terkait, memutuskan untuk memasukkan laporan singkat mengenai hasil-hasil dari proses penyelidikan dalam laporan tahunannya yang disusun sesuai dengan Pasal 24.

Pasal 21

1. Negara Pihak pada Konvensi ini dapat setiap saat, berdasarkan Pasal 3, menyatakan bahwa pihaknya mengakui kewenangan Komite untuk menerima dan membahas pengaduan-pengaduan yang menyebutkan bahwa suatu Negara Pihak menyatakan bahwa Negara Pihak yang lain tidak memenuhi kewajiban-

kewajibannya berdasarkan Konvensi ini. Pengaduan-pengaduan semacam itu dapat diterima dan dipertimbangkan sesuai dengan prosedur yang diatur dalam pasal ini hanya apabila diserahkan oleh suatu Negara Pihak yang telah membuat pernyataan yang mengakui wewenang Komite. Tidak ada pengaduan yang dapat diterima oleh Komite berdasarkan pasal ini apabila pengaduan itu menyangkut Negara Pihak yang belum membuat pernyataan seperti itu. Pengaduan-pengaduan yang diterima berdasarkan pasal ini harus ditangani sesuai dengan prosedur berikut ini:

(a) Jika suatu Negara Pihak berpendapat bahwa suatu Negara Pihak yang lain tidak melaksanakan ketentuan-ketentuan dalam Konvensi ini, Negara tersebut, dengan pengaduan tertulis, mengajukan masalah itu untuk menjadi perhatian Negara Pihak yang bersangkutan. Dalam waktu tiga bulan setelah diterimanya pengaduan, Negara penerima harus memberikan kepada Negara yang mengirimkan pengaduan itu suatu penjelasan atau pernyataan lain secara tertulis yang menjelaskan masalah yang mencakupi, sejauh dimungkinkan dan berkaitan, acuan-acuan kepada prosedur dan langkah perbaikan domestik yang diambil, yang tertunda atau yang tersedia dalam masalah tersebut;

(b) Jika masalah itu ditangani secara tidak memuaskan bagi kedua Negara Pihak terkait dalam waktu enam bulan setelah diterimanya pengaduan awal oleh Negara penerima, kedua Negara berhak untuk menyerahkan masalah itu kepada Komite melalui pemberitahuan yang disampaikan kepada Komite dan Negara yang lainnya.

(c) Komite harus menangani masalah yang diserahkan kepadanya berdasarkan pasal ini hanya setelah Komite memastikan bahwa semua langkah perbaikan domestik telah diupayakan dan digunakan sepenuhnya, sesuai dengan prinsip-prinsip hukum internasional yang diakui secara umum. Hal ini tidak berlaku apabila penerapan langkah perbaikan itu diperpanjang secara tidak masuk akal atau tidak

mungkin membawa perbaikan yang efektif kepada orang yang menjadi korban dari pelanggaran terhadap Konvensi ini.

(d) Komite harus mengadakan sidang tertutup manakala memeriksa pengaduan-pengaduan berdasarkan pasal ini.

(e) Berdasarkan ketentuan-ketentuan pada sub-ayat (c), Komite harus mempergunakan jasa-jasa baiknya kepada Negara-Negara Pihak terkait dengan maksud untuk memecahkan masalah secara bersahabat atas dasar penghormatan terhadap kewajiban-kewajiban yang ditetapkan dalam Konvensi ini. Untuk tujuan ini apabila dipandang tepat, Komite dapat membentuk komisi perdamaian *(conciliation) ad hoc*.

(f) Dalam menangani setiap masalah berdasarkan pasal ini, Komite dapat meminta kepada Negara-Negara Pihak terkait, sebagaimana disebutkan dalam sub-ayat (b), untuk memberikan semua informasi yang relevan.

(g) Negara-Negara Pihak terkait, sebagaimana disebutkan dalam sub-ayat (b), berhak untuk diwakili pada saat masalah itu sedang dibahas oleh Komite dan berhak untuk memberikan tanggapannya secara lisan dan/atau tertulis.

(h) Komite dalam waktu dua belas bulan setelah tanggal diterimanya pemberitahuan berdasarkan sub-ayat (b), harus menyampaikan suatu laporan:

  (i) Apabila penyelesaian menurut sub-ayat (e) tercapai, Komite harus membatasi laporannya pada pernyataan singkat tentang fakta-fakta dan penyelesaian yang dicapai;

  (ii) Apabila penyelesaian menurut sub-ayat (e) tidak tercapai, Komite harus membatasi laporannya pada pernyataan singkat tentang fakta-fakta; tanggapan tertulis dan rekaman dari tanggapan-tanggapan lisan yang disampaikan oleh Negara-Negara Pihak terkait harus disertakan dalam laporan.

Dalam setiap penanganan masalah, laporan harus diberitahukan kepada Negara-Negara Pihak terkait.

2. Ketentuan-ketentuan pasal ini mulai berlaku apabila lima Negara Pihak pada Konvensi ini telah membuat pernyataan berdasarkan ayat (1) pasal ini. Pernyataan semacam itu harus disampaikan oleh Negara-Negara Pihak kepada Sekretaris Jenderal PBB, yang harus meneruskan salinan-salinan pernyataan tersebut kepada Negara-Negara Pihak lainnya. Suatu pernyataan dapat ditarik kembali sewaktu-waktu dengan pemberitahuan kepada Sekretaris Jenderal PBB. Penarikan kembali semacam itu tidak boleh mempengaruhi pembahasan mengenai suatu masalah yang merupakan inti dari pengaduan yang telah diteruskan berdasarkan pasal ini; tidak ada pengaduan lebih lanjut oleh suatu Negara Pihak yang dapat diterima berdasarkan pasal ini setelah pemberitahuan tentang penarikan kembali pernyataan diterima oleh Sekretaris Jenderal PBB, kecuali apabila Negara Pihak terkait telah membuat pernyataan yang baru.

Pasal 22

1. Negara Pihak pada Konvensi ini dapat setiap saat, berdasarkan pasal ini, menyatakan bahwa pihaknya mengakui kewenangan Komite untuk menerima dan membahas pengaduan-pengaduan dari atau atas nama individu-individu yang tunduk kepada jurisdiksinya, yang menyatakan bahwa mereka menjadi korban dari pelanggaran terhadap Konvensi ini yang dilakukan oleh Negara Pihak. Tidak ada pengaduan yang dapat diterima oleh Komite apabila pengaduan itu menyangkut Negara Pihak yang belum membuat pernyataan seperti itu.
2. Komite harus mempertimbangkan tidak dapat menerima setiap pengaduan tanpa nama berdasarkan pasal ini, atau yang dianggap oleh Komite sebagai penyalahgunaan hak untuk mengajukan pengaduan semacam itu atau bertentangan dengan ketentuan-ketentuan Konvensi ini.
3. Berdasarkan ketentuan-ketentuan ayat (2), Komite harus membawa setiap pengaduan yang diajukan kepadanya berdasarkan pasal ini untuk menjadi perhatian Negara Pihak pada

Konvensi ini yang telah membuat pernyataan berdasarkan ayat (1) dan dituduh melanggar suatu ketentuan dalam Konvensi. Dalam waktu enam bulan, Negara penerima harus menyerahkan kepada Komite penjelasan tertulis atau pernyataan-pernyataan yang menjelaskan masalah dan langkah perbaikan, jika ada, yang mungkin telah dilakukan oleh Negara tersebut.

4. Komite harus mempertimbangkan pengaduan yang diterima berdasarkan pasal ini, dilihat dari informasi yang tersedia padanya oleh, atau atas nama, individu, dan oleh Negara Pihak terkait.
5. Komite tidak boleh mempertimbangkan suatu pengaduan dari seorang individu berdasarkan pasal ini, kecuali Komite yakin bahwa:
   (a) Masalah yang sama belum dan tidak sedang diperiksa berdasarkan prosedur lain dari penyelidikan atau penyelesaian internasional;
   (b) Individu tersebut telah menggunakan semua upaya perbaikan domestik; hal ini tidak berlaku apabila penerapan upaya perbaikan tersebut diperpanjang secara tidak masuk akal atau mungkin sekali tidak membawa perbaikan yang efektif kepada orang yang menjadi korban dari pelanggaran terhadap Konvensi ini.
6. Komite harus mengadakan sidang tertutup manakala memeriksa pengaduan-pengaduan berdasarkan pasal ini.
7. Komite harus menyampaikan pandangan-pandangannya kepada Negara Pihak terkait dan kepada individu tersebut.
8. Ketentuan-ketentuan pasal ini mulai berlaku apabila lima Negara Pihak pada Konvensi ini telah membuat pernyataan berdasarkan ayat (1) pasal ini. Pernyataan semacam itu harus disampaikan oleh Negara-Negara Pihak kepada Sekretaris Jenderal PBB, yang harus meneruskan salinan-salinan pernyataan tersebut kepada Negara-Negara Pihak lainnya. Suatu pernyataan dapat ditarik kembali sewaktu-waktu dengan pemberitahuan kepada Sekretaris Jenderal PBB. Penarikan kembali semacam itu tidak boleh mempengaruhi

pembahasan mengenai suatu masalah yang merupakan pokok masalah dari pengaduan yang telah diteruskan berdasarkan pasal ini; tidak ada pengaduan lebih lanjut oleh atau atas nama seorang individu yang dapat diterima berdasarkan pasal ini setelah pemberitahuan tentang penarikan kembali pernyataan diterima oleh Sekretaris Jenderal PBB, kecuali apabila Negara Pihak terkait telah membuat pernyataan yang baru.

Pasal 23

Para anggota Komite, dan komisi-komisi perdamaian *ad hoc* yang mungkin ditunjuk berdasarkan Pasal 21 ayat (1)(e), berhak atas fasilitas-fasilitas, keistimewaan dan imunitas sebagai pakar yang bekerja dalam misi PBB, seperti diatur dalam bagian-bagian terkait dari Konvensi PBB tentang Hak-Hak Istimewa dan Imunitas.

Pasal 24

Komite harus menyerahkan laporan tahunan tentang kegiatan-kegiatan berdasarkan Konvensi ini kepada Negara-Negara Pihak dan kepada Majelis Umum PBB.

BAB III

Pasal 25

1. Konvensi ini terbuka untuk ditandatangani oleh semua Negara.
2. Konvensi ini harus diratifikasi. Instrumen ratifikasi harus disimpan oleh Sekretaris Jenderal PBB.

Pasal 26

Konvensi ini terbuka untuk aksesi oleh semua Negara. Aksesi akan mulai berlaku pada saat penyimpanan instrumen aksesi kepada Sekretaris Jenderal PBB.

Pasal 27

1. Konvensi ini akan mulai berlaku pada hari ketiga-puluh setelah tanggal penyimpanan (*date of deposit*) instrumen ratifikasi atau aksesi kedua-puluh kepada Sekretaris Jenderal PBB.
2. Bagi setiap Negara yang meratifikasi Protokol ini atau mengaksesinya setelah penyimpanan instrumen ratifikasi atau aksesi kedua-puluh kepada Sekretaris Jenderal PBB, Konvensi ini akan mulai berlaku pada hari ketiga-puluh setelah tanggal penyimpanan instrumen ratifikasi atau aksesi Negara tersebut.

Pasal 28

1. Setiap Negara dapat, pada saat penandatanganan atau ratifikasi atau aksesi Konvensi ini, menyatakan bahwa pihaknya tidak mengakui kewenangan Komite sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 20.
2. Setiap Negara yang telah membuat persyaratan sesuai dengan ayat (1) dari pasal ini, setiap saat, dapat menarik kembali persyaratannya dengan pemberitahuan kepada Sekretaris Jenderal PBB.

Pasal 29

1. Setiap Negara Pihak pada Konvensi ini dapat mengusulkan suatu perubahan dan mengajukannya kepada Sekretaris Jenderal PBB. Sekretaris Jenderal PBB selanjutnya harus menyampaikan perubahan yang diusulkan tersebut kepada Negara-Negara Pihak pada Konvensi ini dengan suatu permintaan agar mereka memberitahu kepadanya, apakah mereka menyetujui diadakannya suatu konferensi antara Negara-Negara Pihak dengan tujuan membahas dan memberikan suara kepada usulan itu. Apabila dalam waktu empat bulan sejak tanggal pemberitahuan tersebut sekurang-kurangnya sepertiga dari Negara-Negara Pihak menyetujui diadakannya konferensi semacam itu, Sekretaris

Jenderal PBB harus menyelenggarakan konferensi itu di bawah naungan PBB. Setiap perubahan yang disahkan oleh mayoritas dua pertiga dari Negara Pihak yang hadir dan memberikan suara dalam konferensi itu harus disampaikan oleh Sekretaris Jenderal PBB kepada semua Negara Pihak untuk diterima.

2. Suatu perubahan yang disahkan sesuai dengan ayat (1) Pasal ini akan mulai berlaku apabila dua pertiga dari Negara-Negara Pihak pada Konvensi ini telah memberitahukan kepada Sekretaris Jenderal PBB bahwa mereka telah menerima perubahan itu sesuai dengan proses peraturan perundang-undangan mereka masing-masing.
3. Pada saat mulai berlaku, perubahan-perubahan itu akan mengikat Negara-Negara Pihak yang telah menerimanya, Negara-Negara Pihak lainnya masih terikat dengan ketentuan-ketentuan dalam Konvensi ini dan setiap perubahan terdahulu yang telah mereka terima.

Pasal 30

1. Setiap perselisihan antara dua atau lebih Negara-Negara Pihak mengenai interpretasi atau penerapan Konvensi ini yang tidak dapat diselesaikan melalui negosiasi, harus, atas permohonan salah satu dari Negara yang berselisih, diajukan kepada arbitrasi. Jika dalam waktu enam bulan sejak tanggal permohonan arbitrasi para Pihak tidak mencapai kesepakatan mengenai organisasi arbitrasi, salah satu dari Pihak itu dapat meminta Mahkamah Internasional (*International Court of Justice*) untuk menyelesaikan perselisihan itu sesuai dengan Statuta Mahkamah.
2. Setiap Negara pada saat penandatanganan atau ratifikasi atau aksesi Konvensi ini, menyatakan bahwa pihaknya tidak terikat oleh ayat (1) pasal ini. Negara-Negara Pihak lainnya tidak bisa terikat oleh ayat (1) pasal ini berkenaan dengan setiap Negara Pihak yang telah membuat persyaratan semacam itu.

3. Setiap Negara yang telah membuat persyaratan sesuai dengan ayat (1) pasal ini, setiap saat, dapat menarik kembali persyaratannya dengan pemberitahuan kepada Sekretaris Jenderal PBB.

Pasal 31

1. Setiap Negara Pihak dapat menarik diri dari Konvensi ini dengan pemberitahuan tertulis kepada Sekretaris Jenderal PBB. Penarikan diri tersebut akan mulai berlaku setahun setelah tanggal diterimanya pemberitahuan tersebut oleh Sekretaris Jenderal PBB.
2. Penarikan diri semacam itu tidak membebaskan Negara Pihak tersebut dari kewajiban-kewajibannya berdasarkan Konvensi ini berkenaan dengan setiap tindakan atau pembiaran yang terjadi sebelum tanggal penarikan diri itu mulai berlaku. Penarikan diri juga tidak dapat mempengaruhi, dengan cara apa pun, pembahasan yang berlanjut dari setiap masalah yang sudah dibahas oleh Komite sebelum tanggal penarikan diri mulai berlaku.
3. Setelah tanggal penarikan diri dari Negara Pihak mulai berlaku, Komite tidak boleh memulai pembahasan mengenai suatu masalah baru berkenaan dengan Negara itu.

Pasal 32

Sekretaris Jenderal PBB harus memberitahu semua anggota PBB dan semua Negara yang telah menandatangani atau mengaksesi Konvensi ini, atau secara khusus mengenai hal-hal berikut:

1. Penandatanganan, ratifikasi dan aksesi berdasarkan Pasal 25 dan 26;
2. Tanggal diberlakukannya Konvensi ini berdasarkan Pasal 27, dan tanggal diberlakukannya setiap perubahan berdasarkan Pasal 29;
3. Penarikan diri berdasarkan Pasal 31.

Pasal 33

1. Konvensi ini, yang naskahnya dibuat dalam bahasa Arab, Cina, Inggris, Perancis, Rusia dan Spanyol, mempunyai keaslian yang sama, harus disimpan dalam arsip Sekretaris Jenderal PBB.
2. Sekretaris Jenderal PBB harus menyampaikan salinan Konvensi yang telah disahkan ini kepada semua Negara.

LAMPIRAN 3

Negara-Negara Pihak pada Konvensi PBB Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi atau Merendahkan Martabat Manusia (10 Desember 1984)*

* Data terkini per tanggal 31 Januari 2006.

Negara	Penanda-tanganan	Rafitikasi, Aksesi (a), Suksesi (d)	Persyaratan untuk Pasal 20[1]	Pengakuan untuk Pasal 21[2]	Pengakuan untuk Pasal 22[3]
AFRIKA					
Afrika Selatan	29 Jan 1993	10 Des 1998		•	•
Algeria	26 Nov 1985	12 Sep 1989		•	•
Benin		12 Mar 1992 (a)			
Botswana	8 Sep 2000	8 Sep 2000			
Burkina Faso		4 Jan 1999 (a)			
Burundi		18 Feb 1993 (a)			•
Chad		9 Jun 1995 (a)			
Comoros	22 Sep 2000				
Djibouti		5 Nov 2002 (a)			
Etiopia		14 Mar 1994 (a)			
Gabon	21 Jan 1986	8 Sep 2000			
Gambia	23 Okt 1985				
Ghana	7 Sep 2000	7 Sep 2000		•	•
Guinea	30 Mei 1986	10 Okt 1989			
Guinea Negara Katulistiwa		8 Okt 2002 (a)	•		
Guinea-Bissau	12 Sep 2000				

* Pengaduan hanya akan diterima jika datang dari suatu Negara Pihak yang telah membuat pernyataan yang sama berdasarkan Pasal 21.

---

[1] Mengenai kewenangan Komite Menentang Penyiksaan *(Committee Against Torture, CAT)* untuk melakukan penyelidikan rahasia, termasuk kunjungan ke suatu Negara Pihak, berdasarkan petunjuk-petunjuk yang cukup beralasan bahwa terdapat praktik penyiksaan yang sistematis di Negara Pihak tersebut.

[2] Mengenai kewenangan Komite Menentang Penyiksaan untuk menerima dan membahas pengaduan-pengaduan dari suatu Negara Pihak mengenai tuduhan adanya pelanggaran terhadap kewajiban-kewajiban berdasarkan Konvensi PBB Menentang Penyiksaan *(United Nation Convention Against Toture, UNCAT)* yang dilakukan oleh Negara Pihak yang lain (Negara Pihak harus membuat pernyataan untuk mengakui kewenangan ini).

[3] Mengenai kewenangan Komite Menentang Penyiksaan untuk menerima dan membahas pengaduan-pengaduan individual dari atau atas nama orang-orang yang menyatakan dirinya sebagai korban pelanggaran terhadap Konvensi PBB Menentang Penyiksaan yang dilakukan oleh suatu Negara Pihak (Negara Pihak harus membuat pernyataan untuk mengakui kewenangan ini).

Negara	Penanda-tanganan	Rafitikasi, Aksesi (a), Suksesi (d)	Persyaratan untuk Pasal 20[1]	Pengakuan untuk Pasal 21[2]	Pengakuan untuk Pasal 22[3]
Kamerun		19 Des 1986 (a)		•*	•
Kenya		21 Feb 1997 (a)			
Kongo		30 Jul 2003 (a)			
Lesotho		12 Nov 2001 (a)			
Libya-Arab Jamahiriya		16 Mei 1989 (a)			
Liberia		22 Sep 2004 (a)			
Madagaskar	1 Okt 2001	13 Des 2005			
Malawi		11 Jun 1996 (a)			
Mali		26 Feb 1999 (a)			
Mauritania		17 Nov 2004 (a)			
Mauritius		9 Des 1992 (a)			
Mesir		25 Jun 1986 (a)			
Moroko	8 Jan 1986	21 Jun 1993	•		
Mozambik		14 Sep 1999 (a)			
Namibia		28 Nov 1994 (a)			
Niger		5 Okt 1998 (a)			
Nigeria	28 Jul 1988	28 Jun 2001			
Pantai Gading (Côte d'Ivoire)		18 Des 1995 (a)			
Republik Demokratik Kongo		18 Mar 1996 (a)			
Sao Tome dan Principe	6 Sep 2000				
Senegal	4 Feb 1985	21 Agt 1986		•	•
Seychelles		5 Mei 1992 (a)			•
Sierra Leone	18 Mar 1985	25 Apr 2001			
Somalia		24 Jan 1990 (a)			
Sudan	4 Jun 1986				
Swaziland		26 Mar 2004 (a)			
Tanjung Verde (Cape Verde)		4 Jun 1992 (a)			
Togo	25 Mar 1987	18 Nov 1987		•	•

Negara	Penanda-tanganan	Rafitikasi, Aksesi (a), Suksesi (d)	Persyaratan untuk Pasal 20(1)	Pengakuan untuk Pasal 21(2)	Pengakuan untuk Pasal 22(3)
Tunisia	26 Agt 1987	23 Sep 1988		•	•
Uganda		3 Nov 1986 (a)		•*	
Zambia		7 Okt 1998 (a)			

* Pengaduan hanya akan diterima jika datang dari suatu Negara Pihak yang telah membuat pernyataan yang sama berdasarkan Pasal 21.

Negara	Penanda-tanganan	Rafitikasi, Aksesi (a), Suksesi (d)	Persyaratan untuk Pasal 20[1]	Pengakuan untuk Pasal 21[2]	Pengakuan untuk Pasal 22[3]
ASIA PASIFIK					
Australia	10 Des 1985	8 Agt 1989		•	•
Bangladesh		5 Okt 1998 (a)			
Cina	12 Des 1986	4 Okt 1988	•		
Filipina		18 Jun 1986 (a)			
India	14 Okt 1997				
Indonesia	23 Okt 1985	28 Okt 1998			
Jepang		29 Jun 1999 (a)		•	
Kamboja		15 Okt 1992 (a)			
Mongolia		24 Jan 2002 (a)			
Nauru	12 Nov 2001				
Nepal		14 Mei 1991 (a)			
Republik Korea		9 Jan 1995 (a)			
Selandia Baru	14 Jan 1986	10 Des 1989		•	•
Sri Lanka		3 Jan 1994 (a)			
Timor Leste		16 Apr 2003 (a)			
ASIA TENGAH					
Afganistan	4 Feb 1985	1 Apr 1987	•		
Arab Saudi		23 Sep 1997 (a)	•		
Bahrain		6 Mar 1998 (a)			
Israel	22 Okt 1986	3 Okt 1991	•		
Kuwait		8 Mar 1996 (a)	•		
Libanon		5 Okt 2000 (a)			
Qatar		11 Jan 2000 (a)			
Republik Syria Arab		19 Agt 2004 (a)			
Yaman		5 Nov 1991 (a)			
Yordania		13 Nov 1991 (a)			

Negara	Penanda-tanganan	Rafitikasi, Aksesi (a), Suksesi (d)	Persyaratan untuk Pasal 20[1]	Pengakuan untuk Pasal 21[2]	Pengakuan untuk Pasal 22[3]
AMERIKA					
Amerika Serikat	18 Apr 1988	21 Okt 1994		•*	
Antigua dan Barbuda		19 Jul 1993 (a)			
Argentina	4 Feb 1985	24 Sep 1986		•	•
Belize		17 Mar 1986 (a)			
Bolivia	4 Feb 1985	12 Apr 1999			
Brasil	23 Sep 1985	28 Sep 1989			
Chili	23 Sep 1987	30 Sep 1988			
Ekuador	4 Feb 1985	30 Mar 1988		•	•
El Salvador		17 Jun 1996 (a)			
Guatemala		5 Jan 1990 (a)			
Guyana	25 Jan 1988	19 Mei 1988			
Honduras		5 Des 1996 (a)			
Kanada	23 Agt 1985	24 Jun 1987		•	•
Kolombia	10 Apr 1985	8 Des 1987			
Kosta Rika	4 Feb 1985	11 Nov 1993		•	•
Kuba	27 Jan 1986	17 Mei 1995			
Meksiko	18 Mar 1985	23 Jan 1986			•
Nikaragua	15 Apr 1985	15 Jul 2005			
Panama	22 Feb 1985	24 Agt 1987			
Paraguay	23 Okt 1989	12 Mar 1990		•	•
Peru	29 Mei 1985	7 Jul 1988		•	•
Republik Dominika	4 Feb 1985				
Saint Vincent dan the Grenadines		1 Agt 2001 (a)			
Uruguay	4 Feb 1985	24 Okt 1986		•	•
Venezuela	15 Feb 1985	29 Jul 1991		•	•

* Pengaduan hanya akan diterima jika datang dari suatu Negara Pihak yang telah membuat pernyataan yang sama berdasarkan Pasal 21.

Negara	Penanda-tanganan	Rafitikasi, Aksesi (a), Suksesi (d)	Persyaratan untuk Pasal 20[1]	Pengakuan untuk Pasal 21[2]	Pengakuan untuk Pasal 22[3]
EROPA					
Albania		11 Mei 1994 (a)			
Andorra	5 Agt 2002				
Armenia		13 Sep 1993 (a)			
Austria	14 Mar 1985	29 Jul 1987		•	•
Azerbaijan		16 Agt 1996 (a)			•
Belanda	4 Feb 1985	21 Des 1988		•	•
Belarus	19 Des 1985	13 Mar 1987			
Belgia	4 Feb 1985	25 Jun 1999		•	•
Bosnia Herzegovina		1 Sep 1993 (d)		•	•
Bulgaria	10 Jun 1986	16 Des 1986		•	•
Denmark	4 Feb 1985	27 Mei 1987		•	•
Estonia		21 Okt 1991 (a)			
Federasi Rusia	10 Des 1985	3 Mar 1987		•	•
Finlandia	4 Feb 1985	30 Agt 1989		•	•
Georgia		26 Okt 1994 (a)			
Hungaria	28 Nov 1986	15 Apr 1987		•	•
Irlandia	28 Sep 1992	11 Apr 2002		•	•
Islandia	4 Feb 1985	23 Okt 1996		•	•
Italia	4 Feb 1985	12 Jan 1989		•	•
Jerman	13 Okt 1986	1 Okt 1990			
Kazakhstan		26 Agt 1998 (a)			
Kerajaan Britania Raya dan Irlandia Utara	15 Mar 1985	8 Des 1988		•*	
Kroasia		12 Okt 1992 (d)		•	•
Kyrgyzstan		5 Sep 1997 (a)			
Latvia		14 Apr 1992 (a)			
Liechtenstein	27 Jun 1985	2 Nov 1990		•	•
Lithuania		1 Feb 1996 (a)			
Luxemburg	22 Feb 1985	29 Sep 1987		•	•

Negara	Penanda-tanganan	Rafitikasi, Aksesi (a), Suksesi (d)	Persyaratan untuk Pasal 20[1]	Pengakuan untuk Pasal 21[2]	Pengakuan untuk Pasal 22[3]
Makedonia		12 Des 1994 (d)			
Malta		13 Sep 1990 (a)		•	•
Monako		6 Des 1991 (a)		•	•
Norwegia	4 Feb 1985	9 Jul 1986		•	•
Perancis	4 Feb 1985	18 Feb 1986		•	•
Polandia	13 Jan 1986	26 Jul 1989	•	•	•
Portugal	4 Feb 1985	9 Feb 1989		•	•
Republik Czechnya		22 Feb 1993 (d)		•	•
Republik Moldova		28 Nov 1995 (a)			
Rumania		18 Des 1990 (a)			
San Marino	18 Sep 2002				
Serbia Montenegro		12 Mar 2001 (d)		•	•
Siprus	9 Okt 1985	18 Jul 1991		•	•
Slovakia		28 Mei 1993 (d)		•	•
Slovenia		16 Jul 1993 (a)		•	•
Spanyol	4 Feb 1985	21 Okt 1987		•*	•
Swedia	4 Feb 1985	8 Jan 1986		•	•
Swiss	4 Feb 1985	2 Des 1986		•	•
Tahta Suci Vatikan		26 Jun 2002 (a)			
Tajikistan		11 Jan 1995 (a)			
Turki	25 Jan 1988	2 Agt 1988		•	•
Turkmenistan		25 Jun 1999 (a)			
Ukraina	27 Feb 1986	24 Feb 1987		•	•
Uzbekistan		28 Sep 1995 (a)			
Yunani	4 Feb 1985	6 Okt 1988		•	•

* Pengaduan hanya akan diterima jika datang dari suatu Negara Pihak yang telah membuat pernyataan yang sama berdasarkan Pasal 21.

LAMPIRAN 4

Rekaman Voting terhadap Protokol Opsional untuk Konvensi PBB Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi atau Merendahkan Martabat Manusia

Wilayah	Ratifikasi Konvensi Menentang Penyiksaan (CAT)*	Voting di Komisi PBB untuk Hak Asasi Manusia (CHR)		Voting di Dewan Ekonomi dan Sosial PBB (ECOSOC)		Voting di Majelis Umum (GA)	
		Mosi Tidak Peduli Kuba (22/04/02)	**Resolusi** E/CN.4/2002/L.5 (22/04/02)	Perubahan yang dibuat oleh ASE/2002/L.23 (24/07/02)	**Resolusi** E/2002/23 (24/07/02)	**Komite Ketiga** A/C.3/57/L.30 (07/11/02)	**Sidang Pleno** A/RES/57/199 (18/12/02)
AFRIKA							
Afrika Selatan	Y	N	Y	N	Y	Y	Y
Algeria	Y	A	A			A	A
Angola	N			N	Y	Y	Y
Benin	Y			N	Y	Y	Y
Botswana	Y						Y
Burkina Faso	Y			N	Y	Y	Y
Burundi	Y	N	Y	N	Y	Y	Y
Chad	Y						
Comoros	Ttd						
Djibouti	Y						A
Eritrea	N					Y	Y
Etiopia	Y			Y	A	A	A
Gabon	Y						Y

* Data terkini per tanggal 31 Januari 2006.

Y = Ya

N = Tidak

Ttd = Penandatangan

A = Abstain

Catatan: Sebagai tambahan dalam pemungutan suara Ya atau Tidak, setiap Negara Pihak dapat memilih untuk abstain. Hal ini sering dilakukan manakala suatu Negara lebih memilih untuk menyatakan pertentangan, tetapi karena tekanan diplomatik, Negara tersebut tidak dapat menyatakan pertentangannya itu, atau manakala suatu keputusan belum diambil di tingkat pusat dari suatu Negara tentang bagaimana cara untuk memberikan suara atas suatu isu. Jika utusan Negara tidak menyatakan pilihannya sama sekali, maka dicatat bahwa Negara tersebut tidak memilih. Hal ini dapat timbul jika wakil Negara keluar dari ruangan, atau hal itu merupakan jalan keluar yang terbaik untuk beberapa Negara yang berada di bawah tekanan diplomatik yang luar biasa dari kedua belah pihak untuk memberikan suara mereka.

Wilayah	**Ratifikasi Konvensi Menentang Penyiksaan (CAT)***	**Voting di Komisi PBB untuk Hak Asasi Manusia (CHR)**		**Voting di Dewan Ekonomi dan Sosial PBB (ECOSOC)**		**Voting di Majelis Umum (GA)**	
		Mosi Tidak Peduli Kuba (22/04/02)	**Resolusi** E/CN.4/2002/L.5 (22/04/02)	Perubahan yang dibuat oleh ASE/2002/L.23 (24/07/02)	**Resolusi** E/2002/23 (24/07/02)	**Komite Ketiga** A/C.3/57/L.30 (07/11/02)	**Sidang Pleno** A/RES/57/199 (18/12/02)
Gambia	Ttd					Y	Y
Ghana	Y			N	Y	Y	Y
Guinea	Y						Y
Guinea Negara Katulistiwa	Y						Y
Guinea-Bissau	Ttd						
Kamerun	Y	A	A	Tidak memilih	A	A	A
Kenya	Y	A	A			A	A
Kongo	Y					Y	Y
Lesotho	Y					Y	Y
Liberia	Y						
Libya	Y	Y	N	Y	N	A	A
Madagaskar	Y					Y	Y
Malawi	Y					Y	Y
Mali	Y					Y	Y
Mauritania	Y					A	A
Mauritius	Y					Y	Y
Mesir	Y			Y	N	A	A
Moroko	Y					Y	Y
Mozambik	Y					Y	Y
Namibia	Y					Y	Y
Niger	Y						
Nigeria	Y	Y	N	Y	N	N	N
Pantai Gading (Côte d'Ivoire)	Y						Y
Republik Afrika Tengah	N						

Wilayah	Ratifikasi Konvensi Menentang Penyiksaan (CAT)*	Voting di Komisi PBB untuk Hak Asasi Manusia (CHR)		Voting di Dewan Ekonomi dan Sosial PBB (ECOSOC)		Voting di Majelis Umum (GA)	
		Mosi Tidak Peduli Kuba (22/04/02)	**Resolusi** E/CN.4/2002/L.5 (22/04/02)	Perubahan yang dibuat oleh ASE/2002/L.23 (24/07/02)	**Resolusi** E/2002/23 (24/07/02)	**Komite Ketiga** A/C.3/57/L.30 (07/11/02)	**Sidang Pleno** A/RES/57/199 (18/12/02)
Republik Demokratik Kongo	Y	A	Y			Y	Y
Rwanda	N						
Sao Tome dan Principe	Ttd						Y
Senegal	Y	N	Y			Y	Y
Seychelles	Y						Y
Sierra Leone	Y	N	A				Y
Somalia	Y						A
Sudan	Ttd	Y	N	Y	N	A	A
Swaziland	Y	Y	A			Y	Y
Tanjung Verde (Cape Verde)	Y					Y	Y
Tanzania	N					A	A
Togo	Y	Y	A			A	A
Tunisia	Y					A	A
Uganda	Y	Y	A	Y	Y	Y	Y
Zambia	Y	Y	A			Y	Y
Zimbabwe	N			Tidak memilih	A	Y	Y
Total		**15**	**15**	**14**	**14**	**53**	**53**
Ya	**42**	**7**	**4**	**6**	**7**	**24**	**32**
Tidak		**4**	**3**	**6**	**4**	**1**	**1**
Abstain		**4**	**8**		**3**	**11**	**13**
Tidak memilih				**2**		**17**	**7**

Wilayah	Ratifikasi Konvensi Menentang Penyiksaan (CAT)*	Voting di Komisi PBB untuk Hak Asasi Manusia (CHR)		Voting di Dewan Ekonomi dan Sosial PBB (ECOSOC)		Voting di Majelis Umum (GA)	
		Mosi Tidak Peduli Kuba (22/04/02)	**Resolusi** E/CN.4/2002/L.5 (22/04/02)	Perubahan yang dibuat oleh ASE/2002/L.23 (24/07/02)	**Resolusi** E/2002/23 (24/07/02)	**Komite Ketiga** A/C.3/57/L.30 (07/11/02)	**Sidang Pleno** A/RES/57/199 (18/12/02)
ASIA PASIFIK							
Australia	Y			Y	N	A	A
Bangladesh	Y					A	A
Bhutan	N			A	A	A	A
Brunei Darussalam	N					A	A
Cina	Y	Y	N	Y	N	N	A
Fiji	N			N	Y	Y	Y
Filipina	Y					A	A
India	Ttd	Y	A	Y	A	A	A
Indonesia	Y	Y	A			Y	Y
Jepang	Y	Y	N	Y	N	N	A
Kamboja	Y						Y
Kepulauan Marshall	N						N
Kepulauan Solomon	N						Y
Kiribati	N					Y	Y
Laos	N						
Malaysia	N	Y	N			A	A
Maldives	Y						
Mikronesia	N						Y
Mongolia	Y					Y	Y
Myanmar	N					A	A
Nauru	Ttd					Y	Y
Nepal	Y			A	A	A	A
Pakistan	N	Y	A	Y	A	A	A
Palau	N						N

Wilayah	Ratifikasi Konvensi Menentang Penyiksaan (CAT)*	Voting di Komisi PBB untuk Hak Asasi Manusia (CHR)		Voting di Dewan Ekonomi dan Sosial PBB (ECOSOC)		Voting di Majelis Umum (GA)	
		Mosi Tidak Peduli Kuba (22/04/02)	**Resolusi** E/CN.4/2002/L.5 (22/04/02)	Perubahan yang dibuat oleh ASE/2002/L.23 (24/07/02)	**Resolusi** E/2002/23 (24/07/02)	**Komite Ketiga** A/C.3/57/L.30 (07/11/02)	**Sidang Pleno** A/RES/57/199 (18/12/02)
Papua Nugini	N					Y	Y
Republik Demokratik Korea	N						
Republik Korea	Y	Y	N	A	Y	Y	Y
Samoa	N					Y	Y
Selandia Baru	Y					Y	Y
Singapura	N					A	A
Sri Lanka	Y					Y	Y
Thailand	N	Y	A			A	A
Timor Leste	Y						Y
Tonga	N						
Tuvalu	N						Y
Vanuatu	N					Y	Y
Vietnam	N	Y	A			N	A
Total		**9**	**9**	**9**	**9**	**37**	**37**
Ya	**14**	**9**		**5**	**2**	**11**	**16**
Tidak			**4**	**1**	**3**	**3**	**2**
Abstain			**5**	**3**	**4**	**12**	**15**
Tidak memilih						**11**	**4**

Wilayah	**Ratifikasi Konvensi Menentang Penyiksaan (CAT)***	**Voting di Komisi PBB untuk Hak Asasi Manusia (CHR)**		**Voting di Dewan Ekonomi dan Sosial PBB (ECOSOC)**		**Voting di Majelis Umum (GA)**	
		Mosi Tidak Peduli Kuba (22/04/02)	**Resolusi** E/CN.4/2002/L.5 (22/04/02)	Perubahan yang dibuat oleh ASE/2002/L.23 (24/07/02)	**Resolusi** E/2002/23 (24/07/02)	**Komite Ketiga** A/C.3/57/L.30 (07/11/02)	**Sidang Pleno** A/RES/57/199 (18/12/02)
ASIA TENGAH							
Afganistan	Y					Y	
Arab Saudi	Y	Y	N			A	A
Bahrain	Y	Y	Y	A	Y	A	Y
Iran	N			Y	Tidak memilih		
Iraq	N						
Israel	Y					N	Y
Kuwait	Y					A	A
Libanon	Y						Y
Oman	N					A	A
Qatar	Y			A	A	A	A
Syria	Y	Y	N			N	A
Uni Emirat Arab	N						
Yaman	Y						Y
Yordania	Y					Y	Y
Total		**3**	**3**	**3**	**3**	**14**	**14**
Ya	**10**	**3**	**1**	**1**	**1**	**2**	**5**
Tidak			**2**			**2**	
Abstain				**2**	**1**	**5**	**5**
Tidak memilih					**1**	**5**	**4**

Wilayah	Ratifikasi Konvensi Menentang Penyiksaan (CAT)*	Voting di Komisi PBB untuk Hak Asasi Manusia (CHR)		Voting di Dewan Ekonomi dan Sosial PBB (ECOSOC)		Voting di Majelis Umum (GA)	
		Mosi Tidak Peduli Kuba (22/04/02)	**Resolusi** E/CN.4/2002/L.5 (22/04/02)	Perubahan yang dibuat oleh ASE/2002/L.23 (24/07/02)	**Resolusi** E/2002/23 (24/07/02)	**Komite Ketiga** A/C.3/57/L.30 (07/11/02)	**Sidang Pleno** A/RES/57/199 (18/12/02)
AMERIKA							
Amerika Serikat	Y			Y	A	N	N
Antigua dan Barbuda	Y					Y	Y
Argentina	Y	N	Y	N	Y	Y	Y
Bahamas	N					A	A
Barbados	N					A	Y
Belize	Y					A	A
Bolivia	Y					Y	Y
Brasil	Y	N	Y	N	Y	Y	Y
Chili	Y	N	Y	N	Y	Y	Y
Dominika	N						Y
Ekuador	Y	N	Y			Y	Y
El Savador	Y			N	Y	Y	Y
Grenada	N						A
Guatemala	Y	N	Y	N	Y	Y	Y
Guyana	Y					A	A
Haiti	N						Y
Honduras	Y						Y
Jamaika	N					A	A
Kanada	Y	N	Y			Y	Y
Kolombia	Y					Y	Y
Kosta Rika	Y	N	Y	N	Y	Y	Y
Kuba	Y	Y	N	Y	N	N	A
Meksiko	Y	N	Y	N	Y	Y	Y
Nikaragua	Y					Y	Y
Panama	Y					Y	Y

Wilayah	**Ratifikasi Konvensi Menentang Penyiksaan (CAT)***	**Voting di Komisi PBB untuk Hak Asasi Manusia (CHR)**		**Voting di Dewan Ekonomi dan Sosial PBB (ECOSOC)**		**Voting di Majelis Umum (GA)**	
		Mosi Tidak Peduli Kuba (22/04/02)	**Resolusi** E/CN.4/2002/L.5 (22/04/02)	Perubahan yang dibuat oleh ASE/2002/L.23 (24/07/02)	**Resolusi** E/2002/23 (24/07/02)	**Komite Ketiga** A/C.3/57/L.30 (07/11/02)	**Sidang Pleno** A/RES/57/199 (18/12/02)
Paraguay	Y					Y	Y
Peru	Y	N	Y	N	Y	Y	Y
Republik Dominika	Ttd					Y	Y
Saint Kitts dan Nevis	N					Y	
Saint Vincent dan the Grenadines	Y						Y
Santa Lusia	N						A
Suriname	N			N	Y	Y	Y
Trinidad dan Tobago	N					Y	
Uruguay	Y	N	Y			Y	Y
Venezuela	Y	N	Y			Y	Y
Total		**12**	**12**	**11**	**11**	**35**	**35**
Ya	**24**	**1**	**11**	**2**	**9**	**22**	**25**
Tidak		**11**	**1**	**9**	**1**	**2**	**1**
Abstain					**1**	**5**	**7**
Tidak memilih						**6**	**2**

Wilayah	Ratifikasi Konvensi Menentang Penyiksaan (CAT)*	Voting di Komisi PBB untuk Hak Asasi Manusia (CHR)		Voting di Dewan Ekonomi dan Sosial PBB (ECOSOC)		Voting di Majelis Umum (GA)	
		Mosi Tidak Peduli Kuba (22/04/02)	**Resolusi** E/CN.4/2002/L.5 (22/04/02)	Perubahan yang dibuat oleh ASE/2002/L.23 (24/07/02)	**Resolusi** E/2002/23 (24/07/02)	**Komite Ketiga** A/C.3/57/L.30 (07/11/02)	**Sidang Pleno** A/RES/57/199 (18/12/02)
EROPA							
Albania	Y					Y	Y
Andorra	Ttd			N	Y	Y	Y
Armenia	Y	N	Y			Y	Y
Austria	Y	N	Y	N	Y	Y	Y
Azerbaijan	Y					Y	Y
Belanda	Y			N	Y	Y	Y
Belarus	Y						Y
Belgia	Y	N	Y			Y	Y
Bosnia Herzegovina	Y					Y	Y
Bulgaria	Y					Y	Y
Denmark	Y					Y	Y
Estonia	Y					Y	Y
Finlandia	Y			N	Y	Y	Y
Georgia	Y			A	Y	A	Y
Hungaria	Y			N	Y	Y	Y
Inggris	Y	N	Y	N	Y	Y	Y
Irlandia	Y					Y	Y
Islandia	Y					Y	Y
Italia	Y	N	Y	N	Y	Y	Y
Jerman	Y	N	Y	N	Y	Y	Y
Kazakhstan	Y					A	Y
Kroasia	Y	N	Y	N	Y	Y	Y
Kyrgyzstan	Y					Y	Y
Latvia	Y					Y	Y
Liechtenstein	Y					Y	Y

Wilayah	**Ratifikasi Konvensi Menentang Penyiksaan (CAT)***	**Voting di Komisi PBB untuk Hak Asasi Manusia (CHR)**		**Voting di Dewan Ekonomi dan Sosial PBB (ECOSOC)**		**Voting di Majelis Umum (GA)**	
		Mosi Tidak Peduli Kuba (22/04/02)	**Resolusi** E/CN.4/2002/L.5 (22/04/02)	Perubahan yang dibuat oleh ASE/2002/L.23 (24/07/02)	**Resolusi** E/2002/23 (24/07/02)	**Komite Ketiga** A/C.3/57/L.30 (07/11/02)	**Sidang Pleno** A/RES/57/199 (18/12/02)
Lithuania	Y					Y	Y
Luxemburg	Y					Y	Y
Makedonia	Y					Y	Y
Malta	Y			N	Y	Y	Y
Monako	Y					Y	Y
Norwegia	Y					Y	Y
Perancis	Y	N	Y	N	Y	Y	Y
Polandia	Y	N	Y			Y	Y
Portugal	Y	N	Y			Y	Y
Republik Czechnya	Y	N	Y			Y	Y
Republik Moldova	Y					Y	Y
Rumania	Y			A	Y	Y	Y
Rusia	Y	Y	A	Y	A	A	A
San Marino	Ttd					Y	Y
Serbia Montenegro	Y					Y	Y
Siprus	Y					Y	Y
Slovakia	Y					Y	Y
Slovenia	Y					Y	Y
Spanyol	Y	N	Y	N	Y	Y	Y
Swedia	Y	N	Y	N	Y	Y	Y
Swiss	Y					Y	Y
Tajikistan	Y						Y
Turki	Y					Y	Y
Turkmenistan	Y						
Ukraina	Y			A	Y	Y	Y

Wilayah	Ratifikasi Konvensi Menentang Penyiksaan (CAT)*	Voting di Komisi PBB untuk Hak Asasi Manusia (CHR)		Voting di Dewan Ekonomi dan Sosial PBB (ECOSOC)		Voting di Majelis Umum (GA)	
		Mosi Tidak Peduli Kuba (22/04/02)	**Resolusi** E/CN.4/2002/L.5 (22/04/02)	Perubahan yang dibuat oleh ASE/2002/L.23 (24/07/02)	**Resolusi** E/2002/23 (24/07/02)	**Komite Ketiga** A/C.3/57/L.30 (07/11/02)	**Sidang Pleno** A/RES/57/199 (18/12/02)
Uzbekistan	Y					A	A
Yunani	Y					Y	Y
Total		**14**	**14**	**17**	**17**	**52**	**52**
Ya	**51**	**1**	**13**	**1**	**16**	**45**	**49**
Tidak		**13**		**13**			
Abstain			**1**	**3**	**1**	**4**	**2**
Tidak memilih						**3**	**1**
Total		**53**	**53**	**54**	**54**	**191**	**191**
Ya	**141**	**21**	**29**	**15**	**35**	**104**	**127**
Tidak		**28**	**10**	**29**	**8**	**8**	**4**
Abstain		**4**	**14**	**8**	**10**	**37**	**42**
Tidak memilih				**2**	**1**	**42**	**18**

LAMPIRAN 5

Alamat-Alamat yang Berguna

ORGANISASI-ORGANISASI INTERNASIONAL

International Committee of the Red Cross (Komite Palang Merah Internasional)
19 Avenue de la Paix
1202 Geneva, Switzerland
Tel: +41 22 734 60 01
Fax: +41 22 733 20 57
Website: www.icrc.org

Inter-Parliamentary Union (IPU) (Serikat Antar Parlemen)
5, chemin du Pommier,
Case Postale 330,
CH-1218 Le Grand-Saconnex,
Geneva, Switzerland
Tel: +41 22 919 41 50
Fax: +41 22 919 41 60
Website: www.ipu.org

United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights (Kantor Komisaris Tinggi PBB untuk Hak Asasi Manusia)
Palais Wilson
Rue des Pâquis 52
1201 Geneva, Switzerland
Tel: +41 22 917 90 00
Fax : +41 22 917 90 12
Website: www.ohchr.org

ORGANISASI-ORGANISASI REGIONAL

African Commission on Human and Peoples' Rights (Komisi Afrika tentang Hak Asasi Manusia dan Hak-Hak Rakyat)
90 Kairaba Avenue,
P.O. Box 673, Banjul,
The Gambia
Tel: +220 392 962
Fax: +220 390 764

E-mail: achpr@achpr.org
Website: www.achpr.org

Council of Europe (Dewan Eropa)
Avenue de l'Europe,
F-67075 Stasbourg, Cedex, France
Tel: +33 3 88 41 20 00 / 33
Fax:+33 3 88 41 27 30 / 45
Website: www.coe.int

European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) (Komite Eropa untuk Pencegahan terhadap Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman yang Tidak Manusiawi atau Merendahkan Martabat Manusia)
Sekretariat CPT - Council of Europe (Dewan Eropa)
F-67075 Strasbourg Cedex, France
Telephone: +33 03 88 41 39 39
Fax: +33 3 88 41 27 72
E-mail: cpt.doc@coe.int
Website: www.cpt.coe.int

Inter-American Commission on Human Rights Organization of American States (OAS) (Organisasi Negara-Negara Amerika)
1889 F Street, N.W., Washington D.C: 2006, USA
Tel: +1 202 458-6002
Fax: +1 202 458-3992
Website: www.cidh.org

Inter-American Court on Human Rights (Pengadilan Inter-Amerika untuk Hak Asasi Manusia)
Avenida 10, Calles 45 y 47 Los Yoses, San Pedro
Apartado 6906-1000, San José - Costa Rica
Tel: + 506 234 0581
Fax: + 506 234 0584
E-mail: corteidh@corteidh.or.cr
Website: www.corteidh.or.cr

Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) (Organisasi untuk Keamanan dan Kerja Sama di Eropa)

Office for Democratic Institutions and Human Rights of the OSCE (ODIHR) (Kantor OSCE untuk Lembaga Demokratik dan Hak Asasi Manusia)
Aleje Ujazdowskie 19
00-557 Warsaw - Poland
Tel: +48 22 520 06 00
Fax: +48 22 520 06 05
E-mail: office@odihr.pl
Website: www.osce.org/odihr

NGO/LSM

NGO-NGO INTERNASIONAL

Amnesty International (Amnesti Internasional, Sekretariat Internasional)
1 Easton Street, London WC1X 0DW, United Kingdom
Tel: + 44 20 74135500
Fax: +44 20 79561157
E-mail: amnestyis@amnesty.org
Website: www.amnesty.org
(Silakan lihat juga alamat-alamat Amnesti Internasional di seluruh dunia)

Association for the Prevention of Torture (APT) (Asosiasi untuk Pencegahan terhadap Penyiksaan)
10 Route de Ferney,
P.O. Box 2267,
1211 Geneva 2, Switzerland
Tel: +41 22 919 21 70
Fax: +41 22 919 21 80
E-mail: apt@apt.ch
Website: www.apt.ch

Human Rights Watch (HRW)
350 Fifth Avenue, 34th Floor,
New York, NY 10118-3299, USA
Tel: +1 212 290 47 00
Fax: +1 212 736 13 00
E-mail: hrwny@hrw.org
Website: www.hrw.org
(Silakan lihat juga alamat-alamat Human Rights Watch lainnya)

International Commission of Jurists (ICJ) (Komisi Internasional untuk Pakar-Pakar Hukum)
33, rue des Bains,
P.O. Box 91
1211 Geneva 8, Switzerland
Tel: +41 22 9793800
Fax: +41 22 9793801
Email: info@icj.org
Website: www.icj.org
(Silakan lihat juga alamat-alamat perwakilan nasional dan organisasi-organisasi yang berafiliasi dengan ICJ di seluruh dunia)

International Federation of Action by Christians for the Abolition of Torture (FIACAT) (Federasi Internasional Aksi Kaum Kristiani untuk Penghapusan Penyiksaan)
27 Rue de Maubeuge,
75009 Paris, France
Tel: +33 1 42 80 01 60
Fax: +33 1 42 80 20 89
E-mail: fiacat@fiacat.org
Website: www.fiacat.org
(Silakan lihat juga alamat organisasi-organisasi FIACAT di seluruh dunia)

International Federation of the League of Human Rights (FIDH) (Federasi Internasional untuk Hak Asasi Manusia)
17 Passage de la Main d'Or,
75011 Paris, France

Tel: +33 1 43 55 25 18
Fax: +33 1 43 55 18 80
E-mail: fidh@fidh.org
Website: www.fidh.org

International Rehabilitation Council for Torture Victims (IRCT) (Dewan Rehabilitasi Internasional untuk Para Korban Penyiksaan)
Borgergade 13,
P.O. Box 9049,
DK-1022 Copenhagen K, Denmark
Tel: +45 33 76 06 00
Fax: +45 33 76 05 00
E-mail: irct@irct.org
Website: www.irct.org

International Service for Human Rights (ISHR) (Pelayanan Internasional untuk Hak Asasi Manusia)
1 rue de Varembé,
P.O. Box 16,
1211 Geneva 20, Switzerland
Tel: +41 22 733 51 23
Fax: +41 22 733 08 26
Website: www.ishr.ch

Penal Reform International (PRI) (Reformasi Hukum Pidana Internasional)
Unit 450, The Bon Marché Centre,
241-251 Ferndale Road,
London SW9 8BJ, United Kingdom
Tel: +44 20 7924 95 75
Fax: +44 20 7924 96 97
Website: www.penalreform.org
(Silakan lihat juga alamat kantor-kantor PRI di tingkat regional dan nasional)

The Redress Trust (Perwalian Ganti Rugi)
3rd Floor, 87 Vauxhall Walk,
London SE11 5HJ, United Kingdom
Tel: +44 20 7793 1777
Fax: +44 20 7793 1719
E-mail: info@redress.org
Website: www.redress.org

World Organisation against Torture (OMCT – SOS Torture) (Organisasi Dunia Menentang Penyiksaan)
8, rue du Vieux-Billard,
P.O. Box 21,
1211 Geneva 8 - Switzerland
Tel: +41 22 809 49 39
Fax: +41 22 809 49 29
E-mail : omct@omct.org
Website: www.omct.org
(Silakan lihat juga alamat kantor-kantor perwakilan regional)

NGO-NGO REGIONAL

African Centre for Democracy and Human Rights Studies (Pusat Studi Demokrasi dan Hak Asasi Manusia Afrika)
Zoe Tembo Building, Kerr Sereign,
P. O. Box 2728,
Serrekunda - The Gambia
Tel: +220 446 2340/42
Fax: +220 446 2338/39
E-mail: info@acdhrs.org
Website: www.acdhrs.org

Asia-Pacific Human Rights Network (Jaringan Hak Asasi Manusia se-Asia Pasifik)
B-6/6, Safdarjung Enclave Extension,
New Delhi-110 029 - India
Tel/Fax: +91 11 2619 1120 / 2619 2717 / 2619 2706

E-Mail: hrdc_online@hotmail.com
Website www.hrdc.net/sahrdc

Inter-American Center for Justice and International Law (CEJIL) (Pusat Inter-Amerika untuk Keadilan dan Hukum Internasional)
1630 Connecticut Ave., NW - Suite 401,
Washington D.C. 20009-1053 - USA
Tel: +1 202 319 3000
Fax: +1 202 319 3019
E-mail: washington@cejil.org
Website: www.cejil.org

Inter-American Institute of Human Rights (IIHR) (Lembaga Inter-Amerika untuk Hak Asasi Manusia)
P.O. Box 10081-1000,
San José - Costa Rica
Tel: +506 234 04 04
Fax: +506 234 09 55
E-mail: instituto@iidh.ed.cr
Website: www.iidh.ed.cr

International Helsinki Federation for Human Rights (Federasi Internasional Helsinki untuk Hak Asasi Manusia)
Wickenburggasse 14/7,
A-1080 Vienna - Austria
Tel: +43 1 408 88 22
Fax: +43 1 408 88 22 50
E-mail: office@ihf-hr.org
Website: www.ihf-hr.org
(Silakan lihat juga alamat para anggota komite di seluruh dunia)

LAMPIRAN 6

Pemahaman Lebih Lanjut terhadap Protokol Opsional untuk Konvensi PBB Menentang Penyiksaan

BUKU DAN ARTIKEL

AMNESTY INTERNATIONAL, *Combating Torture: A Manual for Action,* Amnesty International Publications, London, 2003, hlm. 141-142.

BOLIN PENNEGARD, Anne-Marie, "An Optional Protocol, Based on Prevention and Cooperation", dalam DUNER Bertil (Editor), *An End to Torture. Strategies for its Eradication*, Zed Books, London/ New York, 1998, hlm. 40-60.

BURGERS, J.H. dan H. DANELIUS, *The UN Convention against Torture: a Handbook on the Convention against Torture and Other Cruel, Inhumane or Degrading Treatment or Punishment*, Den Haag: Martinus Nijhoff Publishers, 1988, hlm. 27-29.

DE VARGAS, François, *Bref historique du CSCT-APT,* dalam APT, *20 ans consacrés à la réalisation d'une idée, Recueil d'études en l'honneur de Jean-Jacques Gautier,* APT, Jenewa, 1997, hlm. 27-46.

DELAPLACE, Edouard, *La prohibition internationale de la torture et des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants,* Thèse de Doctorat en Droit, Université de Nanterre- Paris X, Desember 2002, hlm. 90-96.

EVANS, Malcolm D., MORGAN, Rod, *Preventing Torture, A Study of the European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment,* Claredon Press, Oxford, 1998, hlm. 106-112.

EVANS, Malcolm D. dan Rod MORGAN, *Protecting Prisoners, The Standards of the European Committee for the Prevention of Torture in Context,* Oxford University Press, 1999, hlm. 3-31.

GAUTIER, Jean-Jacques, Niall MACDERMOT, Eric MARTIN dan François DE VARGAS, *Torture: How to Make the International Convention Effective: A Draft Optional Protocol,* International Commission of Jurists and Swiss Committee Against Torture, 1980 (tidak diterbitkan untuk umum).

Grupo de Trabajo contra la Tortura, *Tortura, su prevención en las Américas, Visitas de control a las personas privadas de libertad,* Montevideo Colloquium, 6-9 April 1987, International Commission of Jurists and Swiss Committee Against Torture, 1987 (tidak diterbitkan untuk umum).

KÄLIN, Walter, *Missions and Visits without Prior Consent: Territorial Sovereignty and the Prevention of Torture,* dalam APT, *20 ans consacrés à la réalisation d'une idée, Recueil d'études en l'honneur de Jean Gautier,* APT, Jenewa, 1997, hlm. 105-114.

KICKER, Renate, *A Universal System for the Prevention of Torture: Discussions and Proposals within the Austrian Committee Against Torture,* dalam APT, *20 ans consacrés à la réalisation d'une idée, Recueil d'études en l'honneur de Jean Gautier,* APT, Jenewa, 1997, hlm. 55-64.

ODIO BENITO, Elizabeth, *"Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura",* Revista Costarricense de Política Exterior, Vol. 3, Kosta Rika, 2002, hlm.85-90.

RODLEY, Nigel S., *The Treatment of Prisoners Under International Law,* Claredon Press, Oxford, 1999.

VALIÑA, Liliana (Editor), *Prevenir la tortura: un desafío realista. Actas del Seminario (Foz de Iguazú) sobre las condiciones de detención y la protección de las personas privadas de libertad en América Latina,* Jenewa, APT, 1995, hlm.219-231.

VIGNY, Jean-Daniel, *L'Action de la Suisse contre la Torture,* in APT, *20 ans consacrés à la réalisation d'une idée, Recueil d'études en l'honneur de Jean Gautier,* APT, Jenewa, 1997, hlm. 69-76.

VILLAN DURAN, Carlos, *"La práctica de la tortura y los malos tratos en el mundo. Tendencias actuales",* dalam Ararteko, *La prevención y erradicación de la tortura y malos tratos en los sistemas democráticos,* Vitoria Gasteiz, Ararteko, 2004, hlm. 32-115, hlm. 92-93.

DOKUMEN-DOKUMEN PBB

Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi atau Merendahkan Martabat Manusia, Majelis Umum, Res 39/46, 1984.

Komisi Hak Asasi Manusia, Sidang ke-58, Laporan Kelompok Kerja PBB untuk Penyusunan Rancangan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi atau Merendahkan Martabat Manusia pada sidangnya yang ke-10, E/CN.4/2002/78*, 20 Februari 2002.

Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi atau Merendahkan Martabat Manusia, A, Res 57/199, 2002.

Kelompok Kerja PBB untuk Penyusunan Rancangan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi atau Merendahkan Martabat Manusia

1991: Surat dari Perwakilan Tetap Kosta Rika untuk Kantor PBB di Jenewa yang ditujukan untuk Pejabat Berwenang untuk Hak Asasi Manusia di bawah Sekretaris Jenderal PBB, E/CN.4/1991/66.

1992: Laporan Kelompok Kerja, Sidang Pertama, E/CN.4/1993/28 dan Corr.1.

1993: Laporan Kelompok Kerja, Sidang Kedua, E/CN.4/1994/25.

1994: Laporan Kelompok Kerja, Sidang Ketiga, E/CN.4/1995/38.

1995: Laporan Kelompok Kerja, Sidang Keempat, E/CN.4/1996/28 dan Corr.1.

1996: Laporan Kelompok Kerja, Sidang Kelima, E/CN.4/1997/33.

1997: Laporan Kelompok Kerja, Sidang Keenam, E/CN.4/1998/42 dan Corr.1.

1998: Laporan Kelompok Kerja, Sidang Ketujuh, E/CN.4/1999/59.

1999: Laporan Kelompok Kerja, Sidang Kedelapan, E/CN.4/2000/58.

2001: Laporan Kelompok Kerja, Sidang Kesembilan, E/CN.4/2001/67.

2002: Laporan Kelompok Kerja, Sidang Kesepuluh, E/CN.4/2002/78.

LAMPIRAN 7

Prinsip-Prinsip Berkenaan dengan Status dan Fungsi Lembaga Nasional untuk Melindungi dan Memajukan Hak-Hak Asasi Manusia (Prinsip-Prinsip Paris)

Prinsip-Prinsip Berkenaan dengan Status dan Fungsi Lembaga Nasional untuk Melindungi dan Memajukan Hak-Hak Asasi Manusia (Prinsip-Prinsip Paris) [Potongan-Potongan Kutipan]

Rekomendasi-rekomendasi ini disahkan oleh Majelis Umum PBB di dalam resolusi A/RES/48/134 tertanggal 20 Desember 1993.

Kewenangan dan Pertanggungjawaban

(…)

2. Suatu lembaga nasional harus diberikan mandat seluas mungkin yang mencantumkan komposisi dan bidang kewenangannya yang disebutkan secara jelas dalam naskah konstitusi dan legislatif.
3. Suatu lembaga nasional harus, antara lain, mempunyai tanggung jawab sebagai berikut:
   (a) Untuk menyampaikan pendapat, rekomendasi, usulan dan laporan mengenai hal-hal yang menyangkut perlindungan dan pemajuan hak-hak asasi manusia kepada pemerintah, parlemen, dan badan-badan yang berwenang lainnya sebagai sebuah laporan atas permintaan pejabat yang berwenang atau dalam melaksanakan kekuasaannya untuk mendengar suatu hal tanpa dapat diajukan ke lembaga yang lebih tinggi. Lembaga nasional dapat memutuskan untuk mempublikasikannya; (…)
   (b) Untuk memajukan dan menjamin keselarasan undang-undang, peraturan, dan praktik nasional dengan instrumen internasional hak-hak asasi manusia di mana Negara itu menjadi pihak dan penerapannya secara efektif;
   (c) Untuk mendorong ratifikasi atau aksesi instrumen-instrumen yang diterangkan di atas dan untuk menjamin pelaksanaannya;
   (d) Untuk berpartisipasi dalam laporan yang harus disampaikan oleh Negara-Negara kepada badan-badan dan komite-komite Perserikatan Bangsa-Bangsa dan institusi-institusi regional, sesuai dengan kewajiban perjanjian internasional, dan,

bilamana perlu, karena independensinya, lembaga nasional dapat menyampaikan pendapatnya mengenai pokok masalah tertentu;

(e) Untuk bekerja sama dengan Perserikatan Bangsa-Bangsa dan lembaga lainnya dalam sistem Perserikatan Bangsa-Bangsa, institusi-institusi regional dan institusi nasional dari Negara-Negara lain yang berwenang dalam bidang perlindungan dan kemajuan hak-hak asasi manusia; (…)

Komposisi dan Jaminan Independensi dan Keanekaragaman

1. Komposisi dari lembaga nasional dan penunjukan anggota-anggotanya, baik dengan cara pemilihan ataupun tidak harus dilakukan sesuai dengan suatu prosedur yang menampung semua jaminan yang perlu untuk memastikan perwakilan bermacam ragam dari kekuatan-kekuatan sosial (dari masyarakat sipil) yang terlibat dalam perlindungan dan pemajuan hak-hak asasi manusia, terutama dengan kekuatan-kekuatan yang memungkinkan adanya kerja sama yang efektif untuk dibentuk dengan atau melalui kehadiran perwakilan dari:
   (a) Organisasi-organisasi non-pemerintah yang bertanggung jawab terhadap hak-hak asasi manusia dan usaha untuk menghapuskan diskriminasi rasial, serikat buruh, organisasi sosial dan profesional yang peduli, misalnya: perkumpulan pengacara, dokter, jurnalis, dan ilmuwan yang terkenal;
   (b) Aliran-aliran pemikiran filsafat dan agama;
   (c) Akademisi dan pakar yang berkualitas;
   (d) Parlemen;
   (e) Departemen-departemen pemerintahan (apabila mereka dimasukkan, wakil-wakilnya akan berpartisipasi dalam pertimbangan hanya dalam kedudukannya sebagai penasihat).
2. Lembaga nasional harus mempunyai infrastruktur yang cocok dengan kelancaran kegiatannya, terutama pembiayaan yang

cukup. Tujuan dari pembiayaan harus memungkinkan lembaga nasional untuk mempunyai karyawan dan kantor sehingga terlepas dari pemerintah dan tidak tunduk pada pengawasan keuangan yang bisa mempengaruhi independensinya.

3. Untuk menjamin suatu mandat yang tetap bagi anggota-anggota lembaga tanpa adanya campur tangan, penunjukan mereka dilakukan dengan tindakan resmi yang menetapkan jangka waktu khusus dari mandat. Mandat dapat diperbarui asalkan keanekaragaman keanggotaan dari lembaga itu dapat dipastikan.

Metode Operasi

Dalam kerangka kerja bagi pelaksanaan tugasnya, lembaga nasional hak asasi manusia harus:

(a) Secara bebas mempertimbangkan segala masalah yang berada dalam kompetensinya, – baik masalah itu diajukan oleh pemerintah maupun ditanganinya sendiri tanpa kemungkinan diserahkan kepada otoritas yang lebih tinggi – berdasar usul dari anggota-anggotanya atau dari pengadu;

(b) Mendengarkan dan memperoleh segala informasi dan segala dokumen yang penting untuk mempertimbangkan segala situasi dalam kewenangannya;

(c) Langsung menghadapi pendapat publik atau melalui lembaga-lembaga pers, terutama untuk mempublikasikan opini-opini dan rekomendasi-rekomendasinya;

(d) Mengadakan pertemuan secara teratur dan apabila dibutuhkan, dengan kehadiran seluruh anggota-anggotanya setelah mereka berkonsultasi sebelumnya;

(e) Mendirikan kelompok-kelompok kerja dari antara anggota-anggota apabila perlu, dan membentuk bagian-bagian lokal dan regional untuk membantu lembaga nasional dalam melaksanakan fungsinya;

(f) Memelihara konsultasi dengan badan-badan lain – baik yang berhubungan dengan hukum maupun yang tidak – yang bertanggung jawab bagi perlindungan dan pemajuan hak-hak asasi manusia (terutama ombudsman, mediator, dan institusi-institusi serupa);

(g) Dengan memperhatikan peran penting yang dimainkan organisasi-organisasi non-pemerintah dalam memperluas kerja lembaga-lembaga nasional hak asasi manusia, mengembangkan hubungan dengan organisasi-organisasi non-pemerintah yang mengabdikan diri untuk melindungi dan memajukan hak-hak asasi manusia, melakukan pembangunan ekonomi dan sosial, melawan rasisme, melindungi kelompok-kelompok tertentu yang rentan (terutama anak-anak, buruh migran, pengungsi, orang-orang yang tidak mampu secara fisik dan mental) atau untuk bidang-bidang tertentu.

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

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

Susunan Organisasi Perkumpulan ELSAM

Dewan Pengurus: Ketua: Asmara Nababan; Wakil Ketua: Hadimulyo; Sekretaris: Ifdhal Kasim; Bendahara: Yosep Adi Prasetyo; Anggota: Sandrayati Moniaga, Abdul Hakim Garuda Nusantara, Maria Hartiningsih, Kamala Chandrakirana, Suraiya Kamaruzzaman, Johny Simanjuntak, Raharja Waluya Jati, Mustafsirah Marcoes, Ery Seda

Pelaksana Harian:
Direktur Eksekutif: Agung Putri
Deputi Direktur Program: A.H. Semendawai
Deputi Direktur Internal: Otto Adi Yulianto
Staf: Atnike Nova Sigiro, Betty Yolanda, Elisabeth Maria Sagala, Ester Rini Pratsnawati, Adyani Hapsari Widowati, Indriaswati Dyah Saptaningrum, Maria Ririhena, Siti Sumarni, Triana Dyah, Yuniarti, Agung Yudhawiranata, Amiruddin, Edisius Riyadi, Ignasius Prasetyo J., Khumaedi, Paijo, Sentot Setyosiswanto, Supriyadi Widodo Eddyono, Syahrial Wiryawan, Wahyu Wagiman, Zani, Kosim, Mariah.

Alamat:
Jl. Siaga II No. 31, Pasar Minggu, Jakarta 12510. Tel.: (021) 797 2662; 7919 2519; 7919 2564; Facs.: (021) 7919 2519;
Email: office@elsam.or.id, atau elsam@nusa.or.id;
Website: www.elsam.or.id



Penyiksaan merupakan satu dari pelanggaran berat terhadap hak-hak fundamental dari manusia. Ia menghancurkan harkat dan martabat manusia dengan merendahkan tubuh mereka sambil juga menyebabkan kerusakan, kadang-kadang tak dapat dipulihkan, terhadap pikiran dan jiwa mereka. Akibat yang menggentarkan dari pelanggaran hak asasi manusia yang mengerikan ini menyebar ke keluarga dari para korban dan juga ke dalam lingkungan masyarakat mereka. Melalui tindakan-tindakan ini, nilai dan prinsip-prinsip atas mana demokrasi ditegakkan dan pelbagai bentuk ko-eksitensi manusia menjadi kehilangan daya signifikansinya.

Melengkapi Konvensi PBB Menentang Penyiksaan, pada tahun 2002, pelbagai upaya gabungan dari Pemerintah, organisasi-organisasi non-pemerintah dan organisasi para ahli, membuatnya menjadi mungkin untuk mendapatkan pengesahan atas Protokol Opsional untuk Konvensi PBB Menentang Penyiksaan (OPCAT), sebagai sebuah instrumen internasional yang baru, yang didedikasikan bagi perlindungan hak asasi manusia. Mekanisme-mekanisme nasional bersama-sama dengan mekanisme internasional yang menjadi pesan dalam Protokol Opsional ini akan membantu mencegah praktik penyiksaan khususnya di tempat-tempat di mana hal itu paling sering terjadi, seperti tempat-tempat penahanan. Di semua tempat di mana orang-orang dirampas kebebasannya, entah karena alasan apa pun, muncul risiko-risiko di mana mereka potensial terhadap penyiksaan, perlakuan atau penghukuman yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat. Upaya-upaya untuk menciptakan mekanisme-mekanisme ini akan mencegah risiko-risiko tersebut sehingga tidak terjadi.

Sebuah sistem kunjungan mendadak ke semua tempat penahanan, yang dilakukan oleh ahli-ahli independen, merupakan salah satu wahana terbaik untuk mencegah penyiksaan dan perlakuan lain atau penghukuman yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat. Kunci untuk sistem global yang baru dari kunjungan-kunjungan ini adalah pembentukan dan perancangan suatu Mekanisme Pencegahan Nasional (NPM) di masing-masing Negara Pihak.

Panduan untuk Pendirian dan Perancangan Mekanisme Pencegahan Nasional bermaksud untuk membantu para aktor nasional dalam memilih sebuah Mekanisme Pencegahan Nasional untuk negeri mereka. Panduan ini sesuai dengan pasal-pasal yang relevan dari OPCAT, menyediakan masukan atau nasihat hukum dan teknis tentang arti dan aplikasinya, mengilustrasikan isu-isu dengan contoh-contoh yang nyata, dan membuat rekomendasi yang konkret tentang isu-isu yang meliputi: (1) Proses penentuan NPM; (2) Tujuan dan mandat; (3) Independensi; (4) Kriteria keanggotaan; (5) Jaminan dan kewenangan berkaitan dengan kunjungan; (6) Rekomendasi dan implementasinya; (7) Peran masyarakat sipil nasional; (8) Peran di tingkat internasional; (9) Pilihan tentang bentuk keorganisasian.

Edisi spesial ini merupakan gabungan dari dua buah buku yang awalnya diterbitkan secara terpisah oleh APT, yaitu Protokol Opsional terhadap Konvensi PBB Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi atau Merendahkan Martabat Manusia: Sebuah Pedoman untuk Pencegahan, yang pertama kali muncul ke publik pada tahun 2004, dan Panduan tentang Penetapan dan Penunjukan Mekanisme-Mekanisme Pencegahan Nasional Berdasarkan Protokol Opsional untuk Konvensi PBB Menentang Penyiksaan, yang dipublikasikan pada tahun 2007. Dalam edisi spesial ini, buku kedua di atas menjadi salah satu bab tersendiri yaitu bab IV, yang dimaksukan untuk meng-update dan melengkapi informasi yang terkait dengan pengimplementasian OPCAT pada tingkat domestik yang sebelumnya memang telah ada dalam dokumen pertama di atas, namun disajikan secara kikir saja.

979-8981-38-4

ISBN: 979-8981-38-4