Komite Hak Asasi Manusia

Komentar Umum 1

Kewajiban Pelaporan

(Sesi ketiga belas, 1981), Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia

U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 2 (1994).

Negara-negara Pihak telah sepakat untuk menyerahkan laporan-laporan sesuai dengan pasal 40 Kovenan dalam waktu satu tahun setelah berlakunya Kovenan bagi Negara Pihak yang bersangkutan dan, setelahnya, kapan pun diminta oleh Komite.

Sampai saat ini hanya bagian pertama dari ketentuan ini, yaitu panggilan atas laporan awal, yang telah berjalan secara berkala. Komite mencatat bahwa, sebagaimana dicantumkan dalam laporan-laporan tahunannya, hanya sejumlah kecil Negara yang menyerahkan laporan mereka tepat waktu. Kebanyakan laporan yang masuk diserahkan terlambat mulai dari beberapa bulan sampai beberapa tahun dan bahkan beberapa Negara Pihak masih belum menyerahkan laporannya walaupun sudah diingatkan berkali-kali serta sudah diambil tindakan oleh Komite. Namun, kenyataan bahwa kebanyakan Negara Pihak telah terlibat dalam dialog konstruktif dengan Komite, walaupun sering kali terlambat, menunjukkan bahwa pada dasarnya

Negara-negara Pihak mampu memenuhi kewajiban pelaporannya dalam jangka waktu yang ditentukan oleh pasal 40 ayat (1) dan bahwa Negara-negara Pihak itu memahami bahwa melakukan hal tersebut adalah untuk kebaikan mereka sendiri di masa mendatang. Dalam proses ratifikasi Kovenan, Negara-negara harus segera memberikan perhatian pada kewajiban pelaporan mereka karena persiapan yang selayaknya bagi suatu laporan yang mencakup keseluruhan hak sipil dan politik membutuhkan waktu yang cukup.

Komite Hak Asasi Manusia

Komentar Umum 2

Panduan Pelaporan

(Sesi ketiga belas, 1981), Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia

U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 3 (1994).

---

1. Komite mencatat bahwa beberapa dari laporan yang diserahkan pada saat-saat awal sangat singkat dan terlalu umum sehingga Komite merasakan adanya kebutuhkan untuk membuat panduan umum berkaitan dengan bentuk dan isi dari laporan-laporan. Panduan ini dirancang untuk menjamin bahwa laporan-laporan diberikan dalam bentuk yang seragam sehingga memampukan Komite dan Negara-negara Pihak untuk memperoleh gambaran yang menyeluruh mengenai situasi di setiap Negara berkaitan dengan implementasi hak-hak yang diatur dalam Kovenan. Namun, walaupun sudah tersedia panduan, beberapa laporan masih saja sangat singat dan terlalu umum sehingga tidak memenuhi standar kewajiban pelaporan berdasarkan pasal 40.

2. Pasal 2 Kovenan mewajibkan Negara-negara Pihak untuk mengadopsi langkah-langkah legislatif atau lainnya dan menyediakan upaya pemulihan (*remedies*)

sebagaimana dibutuhkan untuk mengimplementasikan Kovenan. Pasal 40 mewajibkan Negara-negara Pihak untuk menyerahkan laporan kepada Komite mengenai langkah-langkah yang diadopsi oleh mereka, mengenai perkembangan yang terjadi dalam hal penikmatan hak-hak Kovenan, serta, jika ada, faktor-faktor dan kesulitan-kesulitan yang mempengaruhi implementasi Kovenan. Bahkan, laporan yang sudah memenuhi standar bentuk dari panduan seringkali tidak lengkap secara substantif. Sangat sulit untuk memahami dari beberapa laporan apakah Kovenan telah diimplementasikan sebagai bagian dari peraturan nasional dan banyak dari laporan tersebut yang jelas-jelas tidak lengkap sehubungan dengan peraturan-peraturan yang berkaitan. Dalam beberapa laporan, peranan badan-badan atau organ-organ nasional dalam mengawasi dan melaksanakan hak-hak tidaklah jelas. Kemudian, hanya sedikit laporan yang menyatakan tentang faktor-faktor dan kesulitan-kesulitan yang mempengaruhi pelaksanaan Kovenan.

3. Komite menimbang bahwa kewajiban pelaporan mencakup tidak hanya hukum-hukum yang relevan dan norma-norma lain yang berkaitan dengan kewajiban berdasarkan Kovenan, tetapi juga praktik-praktik dan keputusan-keputusan pengadilan serta organ-organ lain dari Negara-negara Pihak sebagaimana juga fakta-fakta lain yang relevan yang dapat lebih menunjukkan tingkat pelaksanaan dan penikmatan aktual dari hak-hak yang diakui oleh Kovenan, perkembangan yang dicapai, serta faktor-faktor dan kesulitan-kesulitan dalam pelaksanaan kewajiban berdasarkan Kovenan.

4. Adalah dalam praktik Komite, bahwa sesuai dengan dengan Peraturan 68 dari Ketentuan tentang Tata Tertib-nya, Komite akan memeriksa laporan-laporan dengan dihadiri oleh perwakilan Negara-negara yang melaporkan. Semua Negara yang laporannya telah diperiksa telah bekerja sama dengan Komite dalam hal tersebut, namun tingkat, pengalaman, dan jumlah perwakilan yang hadir bervariasi. Komite ingin menyatakan bahwa, jika Komite ingin melaksanakan fungsi-fungsinya berdasarkan pasal 40 seefektif mungkin dan jika Negara pelapor ingin mendapatkan keuntungan yang maksimum dari dialog, adalah penting jika perwakilan-perwakilan Negara memiliki status dan pengalaman tertentu (dan sebaiknya dalam jumlah tertentu) sehingga dapat memberikan jawaban terhadap pertanyaan-pertanyaan yang diajukan, dan memberikan reaksi terhadap komentar-komentar yang dibuat di Komite berkaitan dengan berbagai persoalan yang tercakup dalam Kovenan.

Komite Hak Asasi Manusia

Komentar Umum 3

Pasal 2

Pelaksanaan di Tingkat Nasional

(Sesi ketiga belas, 1981), Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia

U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 4 (1994).

---

1. Komite mencatat bahwa pasal 2 Kovenan pada umumnya memberikan kebebasan kepada Negara-negara Pihak yang bersangkutan untuk memilih cara untuk melaksanakan Kovenan di wilayah mereka berdasarkan pada kerangka kerja yang ditentukan dalam pasal tersebut. Secara khusus, pasal ini mengakui bahwa pelaksanaan Kovenan tidak hanya tergantung pada pembuatan konstitusi atau peraturan perundang-undangan, yang seringkali justru tidak mencukupi. Komite menganggap bahwa penting untuk menarik perhatian Negara-negara Pihak atas kenyataan bahwa kewajiban berdasarkan Kovenan tidak hanya terbatas pada penghormatan terhadap hak asasi manusia, tetapi bahwa Negara-negara Pihak juga berkewajiban untuk menjamin penikmatan hak-hak tersebut bagi semua individu yang berada dalam yurisdiksi mereka. Aspek ini mewajibkan adanya kegiatan-kegiatan khusus yang dilakukan oleh Negara-negara Pihak guna memampukan

individu-individu menikmati hak-hak mereka. Hal ini jelas diatur dalam beberapa pasal (misalnya pasal 3 yang berkaitan dengan Komentar Umum No. 4 di bawah ini), tetapi secara prinsip pelaksanaan hal tersebut berkaitan dengan semua hak yang diatur dalam Kovenan.

2. Sehubungan dengan hal tersebut, adalah penting bahwa individu-individu harus mengetahui mengenai hak-hak mereka yang dijamin oleh Kovenan (dan Protokol Opsional, jika telah diratifikasi) dan juga bahwa semua kewenangan administratif dan peradilan harus menyadari kewajiban yang dibebankan kepada Negara Pihak ketika meratifikasi Kovenan. Untuk itu, Kovenan harus dipublikasikan dalam bahasa resmi Negara yang bersangkutan dan harus diambil langkah-langkah untuk memperkenalkan kewenangan yang bersangkutan dengan isi Kovenan sebagai bagian dari pelatihan mereka. Juga diharapkan adanya promosi terhadap kerja sama antara Negara Pihak dengan Komite.

Komite Hak Asasi Manusia

Komentar Umum 4

Pasal 3

(Sesi ketiga belas, 1981), Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia

U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 4 (1994)

---

1. Sebagaimana ditentukan oleh isinya, pasal 3 Kovenan mewajibkan Negara-negara Pihak untuk menjamin hak yang setara antara laki-laki dan perempuan dalam menikmati semua hak sipil dan politik yang diatur dalam Kovenan. Namun, hal tersebut belum ditangani dengan baik di sejumlah laporan Negara Pihak dan telah menimbulkan beberapa pertanyaan, antara lain dua hal yang perlu digarisbawahi.

2. Pertama, jika pasal 2 ayat (1) dan pasal 26 serta pasal-pasal lain yang pada dasarnya mengatur mengenai pencegahan diskriminasi berdasarkan sejumlah alasan, yang salah satunya adalah jenis kelamin, maka pasal 3 tidak hanya membutuhkan adanya langkah-langkah perlindungan tetapi juga tindakan afirmatif yang dirancang untuk menjamin penikmatan hak-hak tersebut secara positif. Hal ini tidak dapat dicapai hanya melalui pembuatan dan penerapan peraturan perundang-

undangan atau hukum. Oleh karena itu, dibutuhkan lebih banyak informasi mengenai peranan perempuan dalam praktik yang bertujuan untuk menentukan langkah-langkah apa, sebagai tambahan dari langkah-langkah legislatif dari perlindungan, yang telah diambil atau sedang dilaksanakan untuk memberikan dampak bagi kewajiban yang pasti dan positif berdasarkan pasal 3 dan untuk menentukan perkembangan yang terjadi atau faktor-faktor atau kesulitan-kesulitan yang dihadapi berkaitan dengan hal tersebut.

3. Kedua, kewajiban positif yang dibebankan kepada Negara-negara Pihak berdasarkan pasal tersebut dapat memberikan dampak yang tidak bisa dihindari terhadap langkah-langkah legislatif atau administratif yang secara khusus dirancang untuk mengatur persoalan-persoalan selain yang diatur dalam Kovenan tetapi memberikan dampak membahayakannya bagi hak-hak yang diakui dalam Kovenan. Salah satu contohnya adalah tingkatan di mana hukum-hukum imigrasi yang membedakan antara seorang warga negara yang laki-laki dan perempuan dapat atau tidak dapat memberikan dampak yang berbahaya bagi ruang lingkup hak perempuan untuk menikah dengan orang yang bukan warga negara tersebut atau untuk menjadi pejabat publik.

4. Oleh karena itu, Komite menganggap bahwa, pertama, Komite dapat membantu Negara-negara Pihak jika Negara-negara tersebut memberikan perhatian khusus pada suatu tinjauan yang dibuat oleh badan-badan atau institusi-institusi hukum yang ditunjuk secara khusus mengenai langkah-langkah yang telah dibuat yang

membedakan antara laki-laki dan perempuan sejauh hukum atau langkah-langkah tersebut memberikan dampak yang membahayakan bagi hak-hak yang diatur dalam Kovenan, kedua, bahwa Negara-negara Pihak harus memberikan informasi yang spesifik dalam laporan mereka mengenai semua langkah, baik legislatif maupun lainnya, yang dirancang untuk melaksanakan kewajiban mereka berdasarkan pasal ini.

5. Komite menganggap bahwa Komite dapat membantu Negara-negara Pihak dalam melaksanakan kewajibannya jika lebih banyak sarana-sarana kerja sama internasional yang sudah ada digunakan dengan tujuan untuk bertukar pengalaman dan bantuan pengorganisasian untuk mengatasi persoalan-persoalan praktis yang berkaitan dengan jaminan atas kesetaraan hak antara laki-laki dan perempuan.

Komite Hak Asasi Manusia

Komentar Umum 5

Pasal 4

(Sesi ketiga belas, 1981), Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia

U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 5 (1994)

---

1. Pasal 4 Kovenan telah menimbulkan sejumlah persoalan bagi Komite ketika akan mempertimbangkan laporan dari beberapa Negara Pihak. Ketika suatu kondisi gawat darurat publik yang mengancam kehidupan Negara muncul dan diumumkan secara resmi, suatu Negara Pihak dapat menderogasi sejumlah hak sampai pada tingkatan yang diijinkan oleh situasi tersebut. Namun, Negara Pihak tidak boleh melakukan derogasi beberapa hak khusus dan tidak boleh melakukan langkah-langkah diskriminatif atas dasar beberapa alasan. Negara Pihak juga berkewajiban untuk segera memberikan informasi kepada Negara-negara Pihak lainnya, melalui Sekretaris Jenderal, mengenai derogasi yang telah dilakukan termasuk alasan-alasannya serta tanggal di mana derogasi tersebut akan diakhiri.

2. Negara-negara Pihak secara umum memberikan indikasi tentang mekanisme pengumuman kondisi gawat darurat publik yang diatur dalam sistem hukum mereka

dan ketentuan-ketentuan yang diaplikasikan dari hukum yang mengatur tentang derogasi tersebut. Namun, dalam hal beberapa Negara yang secara nyata melakukan derogasi terhadap hak-hak dalam Kovenan, adalah tidak jelas tidak hanya apakah kondisi gawat darurat tersebut diumumkan secara resmi, tetapi juga apakah hak-hak yang tidak boleh diderogasi dalam Kovenan memang tidak mengalami derogasi serta kemudian apakah Negara-negara Pihak lain telah diberikan informasi mengenai derogasi tersebut dan alasan-alasannya.

3. Komite memandang bahwa langkah-langkah yang diambil berdasarkan pasal 4 harus bersifat khusus dan sementara dan hanya boleh dilakukan ketika kehidupan bangsa yang bersangkutan terancam dan bahwa, dalam hal darurat, perlindungan hak asasi manusia menjadi yang paling penting, khususnya hak-hak yang tidak boleh diderogasi. Komite juga menimbang bahwa adalah sama pentingnya bagi Negara-negara Pihak, dalam hal darurat publik, untuk memberikan informasi kepada Negara-negara Pihak lain mengenai sifat dan jangka waktu derogasi yang mereka lakukan dan alasan-alasannya serta kemudian untuk memenuhi kewajiban pelaporan mereka berdasarkan pasal 40 Kovenan dengan memberikan indikasi sifat dan jangka waktu dari setiap hak yang diderogasi dilengkapi dengan dokumen-dokumen yang relevan.

Komite Hak Asasi Manusia

Komentar Umum 6

Pasal 6

(Sesi keenam belas, 1982), Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia

U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 6 (1994)

---

1. Hak hidup yang dinyatakan di pasal 6 Kovenan telah ditangani dalam semua laporan-laporan Negara. Hak ini merupakan hak absolut yang tidak boleh diderogasi bahkan dalam kondisi darurat publik yang mengancam kehidupan bangsa (pasal 4). Namun, Komite juga mencatat bahwa seringkali informasi yang diberikan berkaitan dengan pasal 6 terbatas hanya pada salah satu aspek atau lainnya dari hak ini. Hak ini adalah hak yang tidak boleh dinterpretasikan secara terbatas.

2. Komite mengamati bahwa perang dan tindakan-tindakan kekerasan massal lainnya berlanjut menjadi kutukan kemanusiaan dan mengambil nyawa beribu-ribu orang tidak bersalah setiap tahunnya. Berdasarkan Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa, ancaman atau penggunaan kekerasan oleh Negara mana pun terhadap Negara lainnya, kecuali dalam pelaksanaan hak untuk membela diri yang bersifat inheren, sudah dilarang. Komite menimbang bahwa Negara-negara memiliki

kewajiban utama untuk mencegah perang, tindakan-tindakan genosida, dan tindakan-tindakan kekerasan massal lainnya yang menyebabkan penghilangan nyawa secara sewenang-wenang. Setiap upaya yang dilakukan untuk menghindari perang, khususnya perang nuklir, dan untuk memperkuat perdamaian dan keamanan internasional, harus menunjukkan kondisi dan jaminan yang paling penting bagi perlindungan hak hidup. Berkaitan dengan hal tersebut, Komite khususnya mencatat bahwa terdapat suatu hubungan antara pasal 6 dan pasal 20, yang menyatakan bahwa hukum harus melarang propaganda perang apa pun (ayat 1) atau provokasi kekerasan (ayat 2) sebagaimana digambarkan di sana.

3. Perlindungan terhadap penghilangan nyawa secara sewenang-wenang yang diwajibkan secara eksplisit oleh kalimat ketiga dari pasal 6 ayat (1) adalah sangat penting. Komite menimbang bahwa Negara-negara Pihak harus mengambil langkah-langkah tidak hanya untuk mencegah dan menghukum penghilangan nyawa oleh tindakan-tindakan pidana, tetapi juga untuk mencegah pembunuhan secara sewenang-wenang oleh angkatan bersenjatanya sendiri. Penghilangan nyawa oleh kewenangan Negara adalah suatu persoalan dengan tingkat keseriusan yang paling tinggi. Oleh karena itu, hukum harus mengontrol dan membatasi secara ketat kondisi-kondisi di mana seseorang dapat diambil nyawanya oleh pihak berwenang semacam itu.

4. Negara-negara Pihak juga harus mengambil langkah-langkah spesifik dan efektif untuk mencegah penghilangan oran-orang, sesuatu yang sayangnya telah sering

terjadi dan seringkali mengarah pada penghilangan nyawa secara sewenang-wenang. Kemudian, Negara-negara juga harus membangun fasilitas dan prosedur yang efektif guna melakukan penyelidikan secara menyeluruh atas kasus-kasus orang hilang dengan kondisi yang mungkin melibatkan pelanggaran terhadap hak hidup.

5. Lebih lanjut lagi, Komite mencatat bahwa hak hidup telah seringkali diinterpretasikan secara terbatas. Istilah “hak hidup yang melekat” tidak dapat hanya dipahami secara terbatas, dan perlindungan terhadap hak ini mewajibkan Negara-negara untuk mengadopsi langkah-langkah positif. Berkaitan dengan hal tersebut, Komite menimbang bahwa adalah diinginkan bagi Negara-negara Pihak untuk mengambil semua langkah yang dimungkinkan untuk mengurangi tingkat kematian balita dan untuk meningkatkan tingkat harapan hidup, khususnya mengadopsi langkah-langkah untuk menghapuskan malnutrisi dan epidemi.

6. Sambil mengikuti pasal 6 ayat (2) sampai ayat (6) di mana Negara-negara Pihak tidak memiliki kewajiban untuk menghapuskan hukuman mati, semua Negara Pihak berkewajiban untuk membatasi penggunaannya dan, khususnya, untuk menghapuskan hukuman mati bagi kejahatan selain “kejahatan yang paling serius”. Dengan demikian, Negara-negara Pihak seharusnya meninjau ulang hukum pidananya dalam perspektif ini, dan dalam hal apa pun, berkewajiban untuk membatasi penerapan hukuman mati hanya bagi “kejahatan yang paling serius”. Pasal ini juga merujuk pada penghapusan istilah yang sangat disarankan (ayat 2

poin (2) dan poin (6)) bahwa penghapusan hukuman mati adalah sangat diinginkan. Komite menyimpulkan bahwa semua langkah penghapusan harus dianggap sebagai perkembangan dalam penikmatan hak hidup dalam pengertian pasal 40, dan harus dilaporkan kepada Komite. Komite mencatat bahwa sejumlah Negara telah menghapuskan hukuman mati atau menunda penerapannya. Namun demikian, laporan-laporan Negara menunjukkan bahwa perkembangan yang terjadi atas penghapusan atau pembatasan penerapan hukuman mati masih tidak cukup.

7. Komite berpendapat bahwa istilah “kejahatan yang paling serius” harus diartikan secara terbatas yang berarti bahwa hukuman mati harus merupakan langkah yang sangat khusus. Komite juga mengambil dari istilah pasal 6 yang menyatakan bahwa hal tersebut hanya dapat dilakukan sesuai dengan hukum yang berlaku pada saat kejahatan dilakukan dan tidak bertentangan dengan Kovenan. Oleh karena itu, jaminan prosedural yang dinyatakan di dalamnya harus diamati, termasuk hak atas peradilan yang adil oleh pengadilan yang independent, asumsi tidak bersalah, jaminan minimum untuk upaya mempertahankan diri, dan hak atas peninjauan ulang oleh pengadilan yang lebih tinggi. Hak-hak ini diterapkan sebagai tambahan dari hak khusus untuk mendapatkan pengampunan atau pengurangan hukuman.

Komite Hak Asasi Manusia

Komentar Umum 7

Pasal 7

(Sesi keenam belas, 1982), Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia

U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 7 (1994)*

---

1. Dalam meneliti laporan Negara-negara Pihak, para anggota Komite seringkali menanyakan informasi lebih lanjut berdasarkan pasal 7 yang melarang penyiksaan atau perlakuan atau penghukuman yang kejam, tidak manusia, atau merendahkan martabat manusia. Komite mengingatkan kembali bahwa dalam kondisi darurat publik apa pun, hal-hal sebagaimana yang digambarkan oleh pasal 4 ayat (1) maka ketentuan ini bersifat tidak bisa dikurangi (*nonderogable*) berdasarkan pasal 4 ayat (2). Tujuannya adalah untuk melindungi integritas dan martabat dari seorang individu. Komite mencatat bahwa sekedar melarang perlakuan atau penghukuman semacam itu atau hanya sekedar menjadikannya sebagai tindak kejahatan tidaklah cukup dalam melaksanakan pasal ini. Kebanyakan Negara memiliki ketentuan hukum yang diterapkan untuk kasus-kasus penyiksaan atau praktik-praktik yang serupa. Namun, karena kasus-kasus semacam itu tetap saja terjadi, berdasarkan pasal 7, yang harus dibaca berbarengan dengan pasal 2 Kovenan, maka Negara-

negara harus menjamin suatu perlindungan yang efektif melalui suatu mekanisme pengawasan.

Pengaduan-pengaduan mengenai penganiayaan harus diselidiki secara efektif oleh kewenangan yang kompeten. Mereka yang dinyatakan bersalah harus bertanggung jawab, dan mereka yang diduga sebaga korban harus mendapatkan upaya-upaya pemulihan (*remedies*) yang efektif, termasuk hak untuk mendapatkan kompensasi. Di antara jaminan-jaminan (*safeguards*) yang dapat menjadi kontrol yang efektif adalah ketentuan yang melarang penahanan tanpa komunikasi (*incommunicado*), yang mengizinkan orang-orang seperti dokter, pengacara, dan anggota keluarga untuk mengakses tahanan dengan tanpa mempengaruhi proses penyelidikan; ketentuan yang mensyaratkan agar tahanan ditahan di tempat-tempat yang dikenali secara umum dan bahwa nama-nama dan tempat-tempat tahanan tersebut harus masuk dalam suatu daftar yang tersedia bagi orang-orang berkepentingan, seperti anggota keluarga; ketentuan yang menjadikan pengakuan atau bukti-bukti lain yang diperoleh melalui penyiksaan atau perlakuan lain yang bertentangan dengan pasal 7 tidak dapat digunakan di pengadilan; dan langkah-langkah pelatihan dan instruksi terhadap petugas penegak hukum agar tidak menerapkan langkah-langkah tersebut.

2. Sebagaimana muncul dalam istilah-istilah dalam pasal ini, ruang lingkup perlindungan yang dibutuhkan mencakup hal-hal di luar penyiksaan sebagaimana yang dipahami secara umum. Mungkin tidak diperlukan untuk membuat suatu pembedaan yang tajam antara berbagai bentuk perlakuan atau penghukuman yang dilarang. Pembedaan ini tergantung pada bentuk, tujuan, dan kekejaman perlakuan tersebut. Dalam pandangan Komite, larangan harus termasuk *corporal punishment*,

termasuk hukuman yang berlebihan sebagai suatu langkah pendidikan atau disipliner. Bahkan, suatu cara seperti pengurungan yang terisolasi (*solitary confinement*), berdasarkan kondisi ini, dan khususnya ketika seseorang tidak dapat berkomunikasi dengan dunia luar (*incommunicado*), dapat bertentangan dengan pasal ini. Kemudian, pasal ini tidak hanya melindungi orang-orang yang ditahan atau dipenjara, tetapi juga murid-murid dan pasien-pasien dalam institusi-institusi pendidikan dan medis. Akhirnya, adalah juga kewajiban dari pihak berwenang publik untuk menjamin perlindungan hukum atas perlakuan semacam itu bahkan ketika dilakukan oleh orang-orang yang bertindak di luar atau tanpa kewenangan resmi. Bagi semua orang yang dirampas kemerdekaannya, larangan atas tindakan yang bertentangan dengan pasal 7 didukung oleh kewajiban positif pasal 10 ayat (1) dari Kovenan bahwa mereka harus diperlakukan secara manusiawi dan hormat berkaitan karena martabat kemanusiaan yang melekat pada diri mereka.

3. Secara khusus, larangan berlaku untuk percobaan-percobaan medis atau ilmiah tanpa izin yang diberikan secara bebas oleh orang yang bersangkutan (pasal 7, kalimat kedua). Komite mencatat bahwa laporan Negara-negara Pihak hampir tidak memberikan informasi mengenai persoalan ini. Komite memandang bahwa setiaknya di negara-negara di mana ilmu dan obat-obatan sangat dikembangkan, dan bahkan bagi orang-orang dan wilayah-wilayah di luar perbatasan mereka jika terpengaruh oleh percobaan-percobaan tersebut, harus diberikan perhatian lebih bagi kemungkinan akan adanya kebutuhan dan sarana-sarana untuk menjamin pengawasan terhadap pelaksanaan ketentuan ini. Perlindungan khusus berkaitan

dengan percobaan-percobaan semacam itu dibutuhkan dalam hal orang-orang tidak mampu memberikan izin mereka.

* Komentar Umum No. 7 diganti oleh Komentar Umum No. 20 (Sesi keempat puluh empat, 1992).

Komite Hak Asasi Manusia

Komentar Umum 8

Pasal 9

(Sesi keenam belas, 1982), Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia

U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 8 (1994)*

---

1. Pasal 9 yang mengatur mengenai hak atas kebebasan dan keamanan pribadi orang-orang seringkali dipahami secara sempit dalam laporan Negara-negara Pihak, dan oleh karenanya, mereka memberikan informasi yang tidak lengkap. Komite mengidentifikasikan bahwa ayat 1 berlaku bagi semua perampasan kebebasan, baik dalam kasus-kasus pidana maupun dalam kasus-kasus lain seperti, misalnya, sakit jiwa, *vagrancy*, ketergantungan obat-obatan, tujuan-tujuan pendidikan, kontrol imigrasi, dan lain-lain. Adalah benar bahwa beberapa dari ketentuan pasal 9 (sebagian dari ayat 2 dan keseluruhan ayat 3) hanya berlaku bagi orang-orang yang dikenai dakwaan pidana. Tetapi selebihnya, dan secara khusus pentingnya jaminan yang ditetapkan di ayat 4, misalnya hak atas kontrol oleh pengadilan atas legalitas (sah atau tidaknya) suatu penahanan, berlaku bagi semua orang yang dirampas kemerdekaannya melalui penangkapan atau penahanan. Kemudian, Negara-negara Pihak, sesuai dengan pasal 2 ayat (3), juga harus menjamin bahwa suatu upaya pemulihan (*remedy*) yang efektif diberikan dalam kasus-kasus lain di mana seorang

individu menyatakan bahwa dirinya telah dirampas kemerdekaannya yang merupakan pelanggaran terhadap Kovenan.

2. Pasal 9 ayat 3 menentukan bahwa dalam kasus-kasus pidana, setiap orang yang ditangkap atau ditahan harus “segera” dibawa ke hadapan hakim atau petugas lain yang diberikan kewenangan oleh hukum untuk melaksanakan kekuasaan yudisial. Batasan-waktu yang lebih ketat ditentukan oleh hukum di kebanyakan Negara Pihak dan, menurut Komite, penundaan tidak boleh lebih dari beberapa hari. Banyak Negara tidak memberikan informasi yang cukup mengenai praktik-praktik aktual berkaitan dengan hal tersebut.

3. Persoalan lain adalah mengenai total jangka waktu penahanan sebelum pengadilan. Dalam beberapa kategori kasus pidana di beberapa negara, persoalan ini telah menimbulkan beberapa persoalan bagi Komite, dan para anggota Komite mempertanyakan apakah praktik-praktik tersebut telah sesuai dengan hak “untuk diadili atau dibebaskan dalam jangka waktu yang selayaknya” berdasarkan ayat 3. Penahanan sebelum pengadilan harus menjadi pengecualian dan harus sesingkat mungkin. Komite mengundang adanya informasi mengenai mekanisme yang ada dan langkah-langkah yang telah diambil yang bertujuan untuk mengurangi jangka waktu penahanan semacam itu.

4. Kemudian, jika yang dinamakan penahanan pencegahan (*preventive detention*) dilakukan untuk alasan-alasan keamanan umum, maka penahanan tersebut harus diawasi oleh ketentuan-ketentuan yang sama, misalnya bahwa penahanan tersebut tidak boleh dilakukan secara sewenang-wenang dan harus didasarkan pada alasan-alasan dan prosedur-prosedur yang dibentuk oleh hukum (ayat 1), informasi mengenai alasan-alasan tersebut harus diberikan (ayat 2), serta harus tersedia pengawasan pengadilan terhadap penahanan tersebut (ayat 4) dan juga harus tersedia kompensasi jika terjadi pelanggaran (ayat 5). Selain itu, jika terjadi tuduhan-tuduhan pidana terhadap kasus-kasus semacam itu, maka harus diberikan perlindungan penuh berdasarkan pasal 9 ayat (2) dan ayat (3), serta pasal 14.

Komite Hak Asasi Manusia

Komentar Umum 9

Pasal 10

(Sesi keenam belas, 1982), Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia

U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 9 (1994)*

---

1. Pasal 10 ayat 1 Kovenan menentukan bahwa semua orang yang dirampas kemerdekaannya harus diperlakukan secara manusiawi dan dengan penghormatan terhadap martabat kemanusiaan yang melekat pada dirinya. Namun, semua laporan yang diberikan oleh Negara-negara Pihak tidak memuat informasi mengenai bagaimana pasal tersebut telah dilaksanakan. Komite berpandangan bahwa sebaiknya laporan-laporan Negara Pihak memuat informasi yang spesifik mengenai langkah-langkah hukum yang dirancang untuk melindungi hak tersebut. Komite juga berpandangan bahwa laporan-laporan tersebut harus mengindikasikan langkah-langkah konkret yang diambil oleh badan-badan yang berwenang dari Negara untuk mengawasi pelaksanaan peraturan perundang-undangan nasional yang diwajibkan berkaitan dengan perlakuan manusiawi dan penghormatan terhadap martabat dari semua orang orang dirampas kemerdekaannya sebagaimana ditentukan oleh ayat 1.

Secara khusus Komite mencatat bahwa ayat 1 dari pasal ini pada umumnya dapat diterapkan bagi orang-orang yang dirampas kemerdekaannya, sementara ayat 2 berkaitan dengan orang-orang tertuduh, serta ayat 3 hanya untuk orang-orang yang telah mendapatkan putusan pengadilan. Struktur ini seringkali tidak tercermin dalam laporan-laporan, yang hanya berkaitan dengan orang-orang tertuduh atau yang telah mendapatkan putusan pengadilan. Kata-kata di ayat 1, isi ayat 1 – khususnya kedekatannya dengan pasal 9 ayat 1 yang juga mengatur tentang segala bentuk perampasan terhadap kemerdekaan – dan tujuannya mendukung suatu penerapan yang luas dari prinsip yang dinyatakan di ketentuan tersebut. Kemudian, Komite mengingat kembali bahwa pasal ini mendukkung pasal 7 dalam hal perlakuan terhadap semua orang yang dirampas kemerdekaannya.

Perlakuan manusiawi terhadap dan penghormatan atas martabat semua orang yang dirampas kemerdekaannya adalah standar dasar penerapan universal yang tidak sepenuhnya bergantung pada sumber-sumber material. Sementara Komite menyadari bahwa modalitas dan kondisi penahanan dapat bervariasi sesuai dengan sumber-sumber daya yang tersedia, namun hal tersebut harus selalu diterapkan tanpa diskriminasi sebagaimana ditentukan oleh pasal 2 ayat (1).

Tanggung jawab utama bagi pelaksanaan prinsip ini berada di tangan Negara yaitu semua institusi di mana orang-orang ditahan bukan atas keinginan mereka secara legal, tidak hanya di penjara-penjara tetapi juga misalnya di rumah-rumah sakit, kamp-kamp penahanan, atau institusi-institusi pemasyarakatan.

2. Subayat 2 poin (a) dari pasal ini menyatakan bahwa, kecuali dalam kondisi-kondisi khusus, orang-orang tertuduh harus dipisahkan dari orang-orang hukuman serta harus mendapatkan perlakuan yang berbeda dan selayaknya sesuai dengan status mereka sebagai orang yang belum mendapatkan putusan pengadilan. Beberapa laporan gagal memberikan perhatian yang layak bagi persyaratan langsung Kovenan ini, dan sebagai akibatnya juga gagal menyediakan informasi yang layak megnenai bagaimana perlakuan terhadap orang-orang tertuduh berbeda dengan orang-orang hukuman. Informasi semacam itu harus dimasukkan dalam laporan-laporan di masa mendatang.

Subayat 2 poin (b) dari pasal ini menentukan, antara lain, bahwa orang-orang muda yang menjadi tertuduh harus dipisahkan dari orang-orang dewasa. Informasi dalam laporan-laporan menunjukkan bahwa sejumlah Negara tidak memperhatikan dengan selayaknya bahwa hal tersebut merupakan suatu persyaratan yang diwajibkan dalam Kovenan. Menurut pandangan Komite, sebagaimana jelas dinyatakan dalam teks Kovenan, bahwa pergeseran dari kewajiban-kewajiban Negara-negara Pihak berdasarkan subayat 2 poin (b) tidak bisa menjadi alasan atas pertimbangan apa pun.

3. Dalam sejumlah kasus, informasi yang diberikan di dalam laporan-laporan berkaitan dengan ayat 3 dari pasal ini tidak memuat pernyataan yang konkret mengenai langkah-langkah legislatif maupun administratif ataupun langkah-langkah

praktis yang telah dilakukan untuk memajukan reformasi dan rehabilitasi sosial narapidana, misalnya melalui pendidikan, pendidikan kejuruan, dan pekerjaan yang berguna. Izin kunjungan, khususnya oleh anggota keluarga, pada umumnya juga merupakan suatu langkah yang diperlukan dengan alasan-alasan kemanusiaan. Juga terhadap kekurangan yang sama dalam laporan-laporan beberapa Negara berkaitan dengan informasi mengenai narapidana usia muda, yang harus dipisahkan dari orang-orang dewasa dan diberikan perlakuan yang selayaknya sesuai dengan usia dan status hukum mereka.

4. Komite kemudian mencatat bahwa prinsip-prinsip perlakuan yang manusiawi dan penghormatan atas martabat manusia sebagaimana ditentukan di ayat 1 adalah dasar dari kewajiban-kewajiban spesifik dan terbatas dari Negara-negara dalam bidang peradilan pidana sebagaimana ditentukan di ayat 2 dan ayat 3 dari pasal 10. Pemisahan orang-orang tertuduh dari orang-orang hukuman diperlukan untuk menekankan status mereka sebagai orang-orang yang belum diputus bersalah oleh pengadilan yang pada saat yang sama dilindungi oleh asumsi praduga tidak bersalah sebagaimana dinyatakan di pasal 14 ayat 2. Tujuan dari ketentuan-ketentuan ini adalah untuk melindungi kelompok-kelompok yang disebutkan di atas, dan oleh karena itu persyaratan-persyaratan yang termuat di dalamnya harus dilihat dari pandangan tersebut. Misalnya, pemisahan dan perlakuan terhadap pelaku-pelaku pidana usia muda harus ditentukan dengan cara tertentu yang memajukan reformasi dan rehabilitasi sosial mereka.

* Komentar Umum No. 9 digantikan oleh Komentar Umum No. 21 (Pertemuan keempat-puluh-empat, 1992).

Komite Hak Asasi Manusia

Komentar Umum 10

Pasal 19

(Sesi kesembilan belas, 1983), Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia

U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 11 (1994)

---

1. Ayat 1 mensyaratkan perlindungan terhadap “hak untuk mempunyai pendapat tanpa diganggu”. Hal ini adalah hak yang tidak memperkenankan adanya pengecualian atau pembatasan oleh Kovenan. Komite mengundang informasi dari Negara-negara Pihak berkaitan dengan ayat 1.

2. Ayat 2 menentukan adanya perlindungan terhadap hak atas kebebasan berekspresi, termasuk tidak hanya kebebasan untuk “kebebasan untuk mencari, menerima dan memberikan informasi dan ide apapun”, tetapi juga kebebasan untuk “mencari” dan “menerima” informasi dan ide tersebut “tanpa memperhatikan medianya” dan dalam bentuk apa pun “baik secara lisan, tertulis atau dalam bentuk cetakan, dalam bentuk seni, atau melalui media lainnya, sesuai dengan pilihannya”. Tidak semua Negara Pihak telah memberikan informasi berkaitan dengan semua aspek kebebasan berekspresi ini. Misalnya, hanya sedikit perhatian diberikan

kepada kenyataan bahwa, karena perkembangan media massa modern, maka langkah-langkah efektif diperlukan untuk mencegah adanya kontrol terhadap media yang mengganggu hak setiap orang atas kebebasan berekspresi dalam suatu cara yang tidak ditentukan di ayat 3.

3. Banyak laporan Negara Pihak membatasi dirinya dengan hanya menyatakan bahwa kebebasan berekspresi dijamin oleh konstitusi atau oleh hukumnya. Namun, untuk mengetahui rejim yang tepat dari kebebasan berekspresi dalam hukum dan dalam praktiknya, Komite membutuhkan informasi tambahan yang penting mengenai aturan-aturan yang mendefinisikan ruang lingkup kebebasan berekspresi atau yang menyatakan adanya pembatasan-pembatasan tertentu, sebagaimana juga kondisi-kondisi lain yang dalam praktiknya mempengaruhi pelaksanaan hak ini. Ruang lingkup aktual hak individual ini ditentukan oleh hubungan antara prinsip kebebasan berekspresi dan pembatasan-pembatasan yang diterapkan terhadapnya.

4. Ayat 3 secara nyata menegaskan bahwa pelaksanaan hak atas kebebasan berekspresi mengandung tugas-tugas dan tanggung jawab khusus, dan oleh karenanya pembatasan-pembatasan tertentu terhadap hak ini diperbolehkan yang dapat berkaitan baik dengan kepentingan orang-orang lain atau kepentingan masyarakat secara keseluruhan. Namun, ketika suatu Negara Pihak menerapkan pembatasan-pembatasan tertentu terhadap pelaksanaan kebebasan berekspresi, maka hal tersebut tidak boleh membahayakan hak ini. Ayat 3 menentukan kondisi-kondisi tertentu dan hanya menjadi subyek kondisi-kondisi tersebutlah bahwa

pembatasan dapat dilakukan: pembatasan-pembatasan tersebut harus “dinyatakan oleh hukum”; pembatasan-pembatasan tersebut hanya boleh diterapkan bagi salah satu tujuan yang dinyatakan di subayat (a) dan (b) dari ayat 3; dan pembatasan-pembatasan tersebut harus dijustifikasi sebagai “dibutuhkan” bagi Negara Pihak yang bersangkutan untuk salah satu dari tujuan-tujuan tersebut.

Komite Hak Asasi Manusia

Komentar Umum 11

Pasal 20

(Sesi kesembilan belas, 1983), Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia

U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 12 (1994)

---

1. Tidak semua laporan yang diberikan oleh Negara-negara Pihak telah memberikan informasi yang cukup mengenai implementasi pasal 20 dari Kovenan. Berdasarkan sifat dari pasal 20, Negara-negara Pihak diwajibkan untuk mengadopsi langkah-langkah legislatif yang diperlukan yang mencegah tindakan-tindakan yang dirujuk di dalam pasal tersebut. Namun, laporan-laporan menunjukkan bahwa di beberapa Negara, tindakan-tindakan tersebut tidak dilarang oleh hukum ataupun tidak ada upaya-upaya yang layak yang ditujukan untuk atau dilakukan untuk melarang tindakan-tindakan tersebut. Kemudian, banyak laporan gagal memberikan informasi yang cukup mengenai peraturan perundang-undangan dan praktik nasional yang relevan.

2. Pasal 20 dari Kovenan menyatakan bahwa propaganda perang apa pun dan advokasi kebencian nasional, rasial, atau keagamaan apa pun yang menciptakan

provokasi terhadap diskriminasi, permusuhan, atau kekerasan harus dilarang oleh hukum. Dalam pandangan Komite, ketentuan-ketentuan yang diperlukan ini sepenuhnya sesuai dengan hak atas kebebasan berekspresi sebagaimana termuat di pasal 19, yang pelaksanaannya mengandung tugas-tugas dan tanggung jawab khusus. Pelarangan berdasarkan ayat 1 berlaku untuk semua bentuk propaganda yang mengancam maupun yang menimbulkan tindakan agresi atau pelanggaran terhadap perdamaian yang bertentangan dengan Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa, sementara ayat 2 ditujukan untuk menentang advokasi kebencian nasional, rasial, atau keagaman apa pun yang menciptakan provokasi terhadap diskriminasi, permusuhan, atau kekerasan, baik apakah propaganda atau advokasi tersebut ditujukan kepada internal maupun eksternal Negara yang bersangkutan. Ketentuan pasal 20 ayat 1 tidak melarang advokasi hak atas kebebasan membela diri atau hak orang-orang untuk menentukan nasib sendiri dan menentukan kemerdekaannya sesuai dengan Piagam Perserikatan bangsa-Bangsa. Harus terdapat suatu hukum yang menyatakan dengan jelas bahwa propaganda dan advokasi sebagaimana disebutkan di atas bertentangan dengan kebijakan publik dan yang menyediakan sanksi-sanksi yang selayaknya bagi pelanggaran terhadap ketentuan tersebut, agar pasal 20 dapat sepenuhnya efektif. Oleh karena itu, Komite percaya bahwa Negara-negara Pihak yang belum melakukan hal tersebut seharusnya mengambi langkah-langkah yang diperlukan untuk memenuhi kewajiban-kewajiban berdasarkan pasal 20, dan harus menahan dirinya sendiri dari pelaksanaan propaganda atau advokasi semacam itu.

Komentar Umum 12

Pasal 1

(Sesi kedua puluh satu, 1984), Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia

U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 12 (1994)

---

1. Sesuai dengan tujuan-tujuan dan prinsip-prinsip Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa, pasal 1 dari Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik mengakui bahwa semua orang memiliki hak untuk menentukan nasibnya sendiri. Hak untuk menentukan nasib sendiri menjadi penting karena pada dasarnya karena realisasi atas hak ini merupakan kondisi yang esensial bagi penjaminan dan pelaksanaan yang efektif dari hak asasi manusia individual serta bagi pemajuan dan penguatan hak-hak tersebut. Untuk alasan itulah maka Negara-negara menyatakan hak untuk menentukan nasib sendiri sebagai suatu ketentuan dalam hukum positif di kedua Kovenan dan menempatkan ketentuan tersebut sebagai pasal 1 di samping dari dan sebelum semua hak lainnya di kedua Kovenan.

2. Pasal 1 melindungi suatu hak yang tidak bisa dicabut yang dimiliki oleh semua orang sebagaimana digambarkan dalam ayat 1 dan 2. Berdasarkan hak tersebut mereka bebas “menentukan status politik mereka dan bebas berupaya mencapai pembangunan ekonomi, sosial dan budayanya”. Pasal ini memberikan kewajiban

semua negara Pihak. Hak ini dan kewajiban yang terkait dengan pelaksanaannya saling terkait dengan ketentuan-ketentuan lain dalam Kovenan dan aturan-aturan hukum internasional.

3. Walaupun kewajiban pelaporan bagi semua Negara Pihak termasuk untuk pasal 1, namun hanya beberapa laporan yang memberikan penjelasan lengkap mengenai setiap ayat dari pasal ini. Komite mencatat bahwa banyak dari laporan tersebut yang tidak menghiraukan pasal 1, yang tidak cukup menyediakan informasi berkaitan dengan hal tersebut atau yang membatasi dirinya hanya dengan rujukan pada hukum-hukum pemilihan. Komite menganggap bahwa laporan-laporan Negara Pihak seharusnya memuat informasi mengenai setiap ayat dari pasal 1.

4. Berkaitan dengan ayat 1 dari pasal 1, Negara-negara Pihak harus menjelaskan mengenai proses konstitusional dan proses politik yang dalam praktiknya mengizinkan adanya pelaksanaan hak ini.

5. Ayat 2 menegaskan suatu aspek substansi ekonomi dari hak untuk menentukan nasib sendiri, yaitu hak orang-orang, demi tujuan mereka sendiri, untuk bebas “mengelola kekayaan dan sumber daya alam mereka tanpa mengurangi kewajiban apapun yang muncul dari kerja sama ekonomi internasional berdasarkan prinsip saling menguntungkan dan hukum internasional. Dalam hal apapun tidak dibenarkan untuk merampas hak-hak suatu bangsa atas sumber-sumber penghidupannya

sendiri”. Hak ini mensyaratkan adanya kewajiban bagi semua Negara dan komunitas internasional. Negara-negara harus mengindikasikan faktor-faktor atau kesulitan-kesulitan yang mencegah pengelolaan kekayaan dan sumber daya mereka secara bebas yang bertentangan dengan ketentuan-ketentuan dalam ayat ini dan mengindikasikan sampai sejauh mana hal tersebut mempengaruhi penikmatan atas hak-hak lain yang dinyatakan dalam Kovenan.

6. Dalam pandangan Komite, ayat 3 khususnya penting karena ayat ini memberikan kewajiban khusus bagi Negara-negara Pihak, tidak hanya berkaitan dengan orang-orang mereka sendiri tetapi *vis-à-vis* semua orang yang tidak mampu melaksanakan atau telah dirampas kemungkinannya untuk melaksanakan hak mereka untuk menentukan nasibnya sendiri. Sifat umumdari ayat ini dtegaskan oleh sejarah pembuatannya. Ayat ini ini mensyaratkan bahwa “Negara-negara Pihak Kovenan ini, termasuk mereka yang bertanggung jawab atas penyelenggaraan Wilayah yang Tidak Berpemerintahan Sendiri atau Wilayah Perwalian, wajib memajukan perwujudan hak atas penentuan nasib sendiri, dan wajib menghormati hak tersebut sesuai dengan ketentuan-ketentuan dalam Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa”. Kewajiban-kewajiban ini ada baik apakah orang-orang berhak atas penentuan nasibnya sendiri tergantung pada suatu Negara Pihak pada Kovenan maupun tidak. Oleh karena itu, semua Negara Pihak pada Kovenan harus mengambil langkah-langkah positif untuk memfasilitasi realisasi dan penghormatan terhadap hak orang-orang untuk menentukan nasibnya sendiri. Langkah-langkah positif semacam itu harus konsisten dengan kewajiban-kewajiban Negara-negara Pihak berdasarkan Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa dan berdasarkan hukum internasional:

khususnya, Negara-negara harus menahan diri dari intervensi persoalan-persoalan internal Negara-negara lain dan oleh karenanya membahayakan pelaksanaan hak untuk menentuka nasibnya sendiri. Laporan-laporan harus memuat informasi mengenai pelaksanaan kewajiban-kewajiban ini dan langkah-langkah yang diambil untuk mencapai tujuannya.

7. Berkaitan dengan pasal 1 dari Kovenan, Komite merujuk pada instrumen-instrumen internasional lain yang berkaitan dengan hak semua orang untuk menentukan nasibnya sendiri, khususnya Deklarasi Prinsip-prinsip Hukum Internasional mengenai Hubungan Bersahabat dan Kerja Sama Antar Negara-negara yang sesuai dengan Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa, yang diadopsi oleh Majelis Umum pada 24 Oktober 1970 (Resolusi Majelis Umum 2625 (XXV)).

8. Komite menganggap bahwa sejarah telah membuktikan bahwa realisasi dan penghormatan terhadap hak orang-orang untuk menentukan nasibnya sendiri berkontribusi pada pembentukan hubungan yang bersahabat dan kerja sama antar Negara-negara dan pada penguatan perdamaian dan pemahaman internasional.

Komite Hak Asasi Manusia

Komentar Umum 13

Pasal 14

(Sesi kedua puluh satu, 1984), Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia

U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 14 (1994)

---

1. Komite mencatat bahwa pasal 14 dari Kovenan memiliki sifat yang kompleks dan bahwa aspek-aspek yang berbeda dari ketentuan-ketentuannya membutuhkan komentar-komentar yang spesifik. Semua ketentuan-ketentuan tersebut ditujukan untuk menjamin pelaksanaan peradilan yang layak, dan untuk itu menegakkan serangkaian hak-hak individual seperti kesetaraan di hadapan pengadilan dan hak atas pengadilan publik yang adil oleh pengadilan yang kompeten, independen, dan imparsial yang dibentuk oleh hukum. Tidak semua laporan memberikan detil mengenai langkah-langkah legislatif maupun lainnya yang secara spesifik diadopsi untuk melaksanakan setiap ketentuan dalam pasal 14.

2. Umumnya, laporan-laporan Negara-negara Pihak gagal mengakui bahwa pasal 14 berlaku tidak hanya untuk prosedur bagi penentuan hukuman pidana terhadap individu-individu tetapi juga berlaku bagi prosedur untuk menentukan hak-hak dan

kewajiban-kewajiban dalam perkara perdata. Hukum dan praktik-praktik mengenai persoalan-persoalan ini sangat bervariasi dari satu Negara ke Negara lainnya. Keragaman ini menyebabkan menjadi sangat penting bagi Negara-negara Pihak untuk menyediakan semua informasi yang relevan dan untuk menjelaskan secara detil mengenai bagaimana konsep “hukuman pidana” serta “hak dan kewajiban dalam perkara perdata” diinterpretasikan berhubungan dengan sistem hukum masing-masing.

3. Komite menganggap akan berguna jika Negara-negara Pihak dalam laporan-laporan berikutnya dapat memberikan informasi yang lebih detil mengenai langkah-langkah yang telah diambil untuk menjamin kesetaraan di hadapan pengadilan, termasuk akses yang setara terhadap pengadilan, dengar pendapat publik yang adil, serta peradilan yang kompeten, imparsial, dan independen yang dibentuk oleh hukum dan dijamin dalam praktiknya. Khususnya, Negara-negara Pihak harus menyatakan secara spesifik mengenai naskah-naskah konstitusional dan legislatif yang berhubungan, yang membentuk pengadilan-pengadilan dan menjamin independensi, imparsialitas, dan kompetensi dari pengadilan-pengadilan tersebut, khususnya yang berkaitan dengan cara pengangkatan hakim-hakim, kualifikasi pengangkatannya, dan jangka waktu masa bertugas mereka; kondisi promosi and sistem rotasi aparat pemerintah, serta pengakhiran masa tugas mereka, dan independensi aparat penegak hukum baik dari cabang eksekutif maupun legislative secara nyata.

4. Ketentuan-ketentuan dalam pasal 14 berlakuuntuk semua pengadilan dalam ruang lingkup pasal tersebut, baik pengadilan umum maupun khusus. Komite mencatat adanya pengadilan militer atau pengadilan khusus yang mengadili orang-orang sipil di banyak negara. Hal ini dapat menjadi persoalan yang serius berkaitan dengan pelaksanaan peradilan yang setara, imparsial, dan independen. Seringkali alasan pembentukan pengadilan-pengadilan semacam itu adalah untuk memungkinkan dilakukannya prosedur khusus yang tidak sesuai dengan standar-standar peradilan yang normal. Walaupun Kovenan tidak melarang kategori pengadilan semacam itu, namun kondisi-kondisi yang mensyaratkannya mengindikasikan dengan jelas bahwa pengadilan terhadap orang-orang sipil oleh pengadilan-pengadilan semacam itu harus bersifat khusus dan dilakukan berdasarkan kondisi-kondisi yang benar-benar menjamin terpenuhinya ketentuan-ketentuan dalam pasal 14. Komite mencatat kurangnya informasi yang diberikan mengenai hal ini dalam laporan-laporan Negara-negara Pihak yang memiliki pengadilan-pengadilan semacam itu untuk mengadili orang-orang sipil dalam institusi-institusi yudisialnya. Di beberapa negara pengadilan militer dan pengadilan khusus seperti itu tidak menjamin adanya pelaksanaan peradilan yang layak sebagaimana disyaratkan oleh pasal 14 yang sangat penting untuk perlindungan hak asasi manusia secara efektif. Jika Negara-negara Pihak memutuskan bahwa sebagaimana dinyatakan oleh pasal 4perlu dilakukan derogasi dari prosedur normal dalam kondisi darurat publik berdasarkan pasal 14, maka Negara-negara Pihak harus menjamin bahwa derogasi tersebut tidak melebihi ketentuan yang disyaratkan oleh kebutuhan situasi yang actual, dan penghormatan bagi kondisi-kondisi lain berdasarkan ayat 1 pasal 14.

5. Kalimat kedua dari pasal 14 ayat 1 menyatakan bahwa “setiap orang berhak atas pemeriksaan yang adil dan terbuka”. Ayat 3 dari pasal tersebut menjelaskan tentang persyaratan suatu “pemeriksaan yang adil” berkaitan dengan penentuan tindak-tindak pidana yang dituduhkan. Namun, persyaratan ayat 3 merupakan jaminan minimum, yang pelaksanaannya tidak selalu cukup untuk menjamin keadilan dari pemeriksaan semacam itu sebagaimana disyaratkan oleh ayat 1.

6. Publikasi atas pemeriksaan-pemeriksaan semacam itu merupakan jaminan penting bagi kepentingan individu dan masyarakat pada umumnya. Pada saat yang sama, pasal 14 ayat 1 mengakui bahwa pengadilan memiliki kewenangan untuk tidak melibatkan seluruh atau sebagian dari publik untuk alasan-alasan yang dinyatakan dalam ayat tersebut. Juga harus dicatat bahwa di samping kondisi-kondisi khusus tersebut, Komite menganggap bahwa suatu pemeriksaan harus terbuka untuk masyarakat umum, termasuk anggota pers, dan misalnya, tidak boleh dibatasi hanya untuk suatu kelompok khusus saja. Harus diperhatikan bahwa dalam kasus di mana masyarakat tidak dilibatkan dalam pengadilan, maka putusan harus dinyatakan kepada publik dengan pengecualian yang didefinisikan secara tegas.

7. Komite mencatat kurangnya informasi berkaitan dengan pasal 14 ayat 2 dan, dalam beberapa kasus Komite mengamati bahwa asumsi praduga tidak bersalah, yang merupakan dasar dari perlindungan terhadap hak asasi manusia dinyatakan dalam istilah-istilah yang ambigu atau memiliki kondisi-kondisi yang menyebabkan hal tersebut menjadi tidak efektif. Atas dasar asumsi praduga tidak bersalah maka

beban pembuktian terhadap tuduhan diletakkan pada proses penuntutan dan si tertuduh harus dianggap tidak bersalah sampai benar-benar terbukti bersalah. Tidak satu pun tuduhan diasumsikan benar sampai tuduhan tersebut bias dibuktikan tanpa ada keraguan apa pun. Kemudian, asumsi praduga tidak bersalah menyatakan adanya hak untuk diperlakukan sesuai dengan prinsip tersebut. Oleh karena itu, adalah tugas semua kewenangan publik untuk menahan diri dari memberikan penilaian awal terhadap kemungkinan hasil suatu pengadilan.

8. Di antara jaminan-jaminan minimum dalam proses pidana sebagaimana digambarkan di ayat 3, yang pertama adalah mengenai hak setiap orang untuk segera diberitahu secara terperinci dalam bahasa yang ia mengerti, tentang sifat dan alasan tuduhan yang dikenakan terhadapnya (subayat (a)). Komite mencatat bahwa laporan-laporan Negara seringkali tidak menjelaskan bagaimana hak ini dihormati dan dijamin. Pasal 14 (3) (a) berlaku untuk semua tindak pidana yang dituduhkan, termasuk bagi orang-orang yang tidak ditahan. Komite kemudian juga mencatat bahwa hak untuk “segera” diberitahukan tentang tuduhan yang dikenakan mensyaratkan agar informasi diberikan dengan cara yang digambarkan dalam ayat tersebut segera setelah tuduhan dibuat oleh pihak yang berwenang. Dalam pandangan Komite, hak ini harus diberikan dalam hal penyelidikan oleh pengadilan atau penyelidikan oleh pihak yang berwenang melakukan penuntutan ketika mereka memutuskan untuk mengambil langkah-langkah prosedural terhadap seseorang yang diduga melakukan suatu tindak kejahatan atau secara publik menyatakan bahwa orang tersebut diduga melakukan suatu tindak kejahatan. Persyaratan khusus subayat 3 (a) dapat dipenuhi dengan menyatakan tuduhan tersebut baik

secara langsung maupun dalam bentuk tulisan, dengan kondisi bahwa informasi tersebut menyatakan tentang hukum dan dasar dari fakta-fakta yang dituduhkan tersebut.

9. Subayat 3 (b) menentukan bahwa si tertuduh harus memiliki waktu dan fasilitas yang memadai bagi persiapan pembelaannya dan bagi komunikasi dengan penasihat hukum yang ia pilih sendiri. Yang dimaksudkan dengan “waktu yang memadai” tergantung pada kondisi setiap kasus, tetapi fasilitas yang diberikan harus termasuk akses ke dokumen-dokumen dan bukti-bukti lain yang diperlukan si tertuduh untuk menyiapkan kasusnya, serta kesempatan untuk berhubungan dan berkomunikasi dengan penasihat hukumnya. Ketika si tertuduh tidak ingin membela dirinya sendiri atau tidak ingin meminta seseorang atau suatu asosiasi untuk membelanya yang dipilihnya sendiri, maka ia harus disediakan alternative akses terhadap seorang pengacara. Kemudian, subayat ini mensyaratkan penasihat hukum untuk dapat melakukan komunikasi dengan si tertuduh dalam kondisi yang memberikan penghormatan penuh terhadap kerahasiaan komunikasi tersebut. Pengacara-pengacara harus dapat memberikan pendampingan dan mewakili klien mereka sesuai dengan standar-standar dan keputusan-keputusan profesional mereka tanpa pembatasan, pengaruh, tekanan, atau intervensi yang tidak diperlukan dari pihak mana pun.

10. Subayat 3 (c) menentukan bahwa si tertuduh harus diadili tanpa penundaan yang tidak semestinya. Jaminan ini tidak hanya berkaitan dengan waktu

pelaksanaan pengadilan, tetapi juga dengan waktu di mana pengadilan harus berakhir dan putusan dihasilkan; semua tahap harus dilakukan “tanpa penundaan yang tidak semestinya”. Untuk membuat hak ini menjadi efektif, maka harus tersedia suatu prosedur guna menjamin bahwa pengadilan dapat berlangsung “tanpa penundaan yang tidak semestinya”, baik di tahap pertama maupun pada saat banding.

11. Tidak semua laporan telah memuat mengenai hak untuk membela diri sebagaimana dinyatakan di subayat 3 (d). Komite tidak selalu menerima informasi yang cukup berkaitan dengan perlindungan terhadap hak tertuduh untuk hadir pada saat penentuan tuduhan terhadap dirinya ataupun bagaimana sistem hukum menjamin haknya untuk membela dirinya maupun untuk mendapatkan bantuan dari penasihat hikum yang dipilihnya sendiri, atau pengaturan apa yang dilakukan jika seseorang tidak memiliki dana yang cukup untuk membayar bantuan hukumnya. Si tertuduh atau pengacaranya memiliki hak untuk bertindak secara berhati-hati dan tanpa rasa takut dalam upaya mencari semua pembelaan yang ada dan hak untuk mengajukan keberatan terhadap tindakan yang dianggap tidak adil. Ketika pengadilan inabsensia dilakukan dengan alasan-alasan yang sah, maka pelaksanaan yang ketat terhadap hak-hak untuk membela diri si tertuduh menjadi sangat penting.

12. Subayat 3 (e) menyatakan bahwa si tertuduh berhak untuk memeriksa, atau meminta diperiksanya, saksi-saksi yang memberatkannya, dan meminta

dihadirkannya dan diperiksanya saksi-saksi yang meringankannya, dengan syarat-syarat yang sama seperti saksi-saksi yang memberatkannya. Ketentuan ini dimaksudkan untuk menjamin bahwa si tertuduh memilih kekuatan hukum yang sama dalam hal memaksa kehadiran saksi-saksi dan memeriksa atau memeriksa-silang saksi-saksi yang dimiliki oleh penuntut.

13. Subayat 3 (f) menentukan bahwa jika si tertuduh tidak mengerti atau tidak bisa berbicara dalam bahasa yang digunakan di pengadilan, maka ia berhak untuk mendapatkan bantuan penerjemah secara cuma-cuma. Hak ini bersifat independen dari hasil proses hukum dan berlaku bagi warga negara asing dan juga warga dari negara yang bersangkutan. Hal ini menjadi penting terutama dalam kasus-kasus di mana ketidakpedulian terhadap bahasa yang digunakan di pengadilan atau kesulitan dalam pemahaman dapat menjadi hambatan utama bagi hak untuk membela diri.

14. Subayat 3 (g) menentukan bahwa si tertuduh tidak dapat dipaksa agar memberikan kesaksian yang memberatkan dirinya, atau dipaksa mengakui kesalahannya. Dalam mempertimbangkan jaminan ini, ketentuan-ketentuan pasal 7 dan pasal 10, ayat 1, harus diingat kembali. Guna memaksa si tertuduh untuk mengakui kesalahannya atau memberikan kesaksian yang memberatkan dirinya, seringkali digunakan metode-metode yang melanggar ketentuan-ketentuan tersebut. Hukum harus menentukan bahwa bukti-bukti yang diperoleh dengan cara-cara tersebut atau bentuk-bentuk lain pemaksaan sepenuhnya tidak dapat diterima.

15. Guna menjamin hak-hak si tertuduh berdasarkan ayat 1 dan ayat 3 pasal 14, para hakim harus memiliki kewenangan untuk mempertimbangkan tuduhan-tuduhan apa pun yang dibuat mengenai pelanggaran hak-hak si tertuduh pada tahapan-tahapan penuntutan.

16. Pasal 14, ayat 4, menentukan bahwa dalam hal anak-anak yang belum dewasa (*juvenile*), maka prosedur yang dipakai harus mempertimbangkan usia dan kelayakan bagi pemajuan rehabilitasinya. Tidak banyak laporan yang telah memberikan informasi yang cukup mengenai hal-hal yang berkaitan seperti usia minimum di mana seorang anak yang belum dewasa dapat dikenai tuduhan pelanggaran pidana, usia maksimum di mana seseorang masih dianggap sebagai anak-anak yang belum dewasa, adanya pengadilan dan prosedur khusus, hukum yang mengatur tentang prosedur hukum terhadap anak-anak yang belum dewasa, dan bagaimana semua pengaturan khusus bagi anak-anak yang belum dewasa tersebut bermanfaat bagi “kelayakan bagi pemajuan rehabilitasinya”. Berdasarkan pasal 14, anak-anak yang belum dewasa berhak untuk menikmati jaminan dan perlindungan yang sama sebagaimana halnya orang dewasa.

16. Article 14, paragraph 4, provides that in the case of juvenile persons, the procedure shall be such as will take account of their age and the desirability of promoting their rehabilitation. Not many reports have furnished sufficient information concerning such relevant matters as the minimum age at which a juvenile may be charged with a criminal offence, the maximum age at which a person is still

considered to be a juvenile, the existence of special courts and procedures, the laws governing procedures against juveniles and how all these special arrangements for juveniles take account of "the desirability of promoting their rehabilitation". Juveniles are to enjoy at least the same guarantees and protection as are accorded to adults under article 14.

17. Pasal 14, ayat 5, menentukan bahwa setiap orang yang dijatuhi hukuman pidana berhak atas peninjauan kembali terhadap keputusan atau hukumannya oleh pengadilan yang lebih tinggi, sesuai dengan hukum. Perhatian khusus diberikan pada istilah lain dari kata “kejahatan” (*“infraction”, “delito”, prestuplenie”*) yang menunjukkan bahwa jaminan ini tidak sepenuhnya terbatas pada kejahatan yang paling serius. Dalam hal ini, Negara-negara Pihak belum memberikan informasi yang cukup mengenai prosedur banding, khususnya akses terhadap dan kewenangan pengadilan banding, persyaratan-persyaratan yang harus dipenuhi untuk mengajukan banding atas suatu putusan, serta bagaimana prosedur pengadilan banding mempertimbangkan persyaratan mengenai pengadilan publik yang adil sesuai dengan pasal 14 ayat 1.

18. Pasal 14, ayat 6, menentukan adanya kompensasi sesuai dengan hukum dalam hal kesalahan hukum sebagaimana dijelaskan di dalamnya. Dari kebanyakan laporan Negara-negara, hak ini seringkali tidak cukup dijamin dan bahkan tidak dijamin sama sekali oleh peraturan-peraturan di tingkat domestik. Jika diperlukan,

negara-negara harus melampirkan peraturan mereka dalam hal ini guna menyelaraskannya dengan ketentuan-ketentuan dalam Kovenan.

19. Dalam mempertimbangkan laporan-laporan Negara, seringkali terdapat beberapa pendapat yang berbeda mengenai ruang lingkup ayat 7 pasal 14. Beberapa Negara Pihak bahkan menganggap perlunya dilakukan reservasi berkaitan dengan prosedur dibukanya kembali kasus-kasus pidana. Bagi Komite terlihat bahwa kebanyakan Negara Pihak membuat pembedaan yang jelas antara dibukanya kembali suatu pengadilan berdasarkan kondisi-kondisi yang luar biasa dengan pengadilan-ulang yang dilarang berdasarkan prinsip *ne bis in idem* sebagaimana dimuat di ayat 7. Pemahaman mengenai prinsip *ne bis in idem* dapat mendorong Negara-negara Pihak untuk mempertimbangkan kembali reservasi mereka terhadap pasal 14, ayat 7.

Komite Hak Asasi Manusia

Komentar Umum 14

Pasal 6

(Sesi kedua puluh tiga, 1984), Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia

U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 18 (1994)

---

1. Dalam Komentar Umum No. 6 yang diadopsi pada pertemuan ke-378 pada 27 Juli 1982, Komite Hak Asasi Manusia mengamati bahwa hak hidup yang dinyatakan di ayat pertama pasal 6 Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik adalah hak paling utama yang tidak memperkenankan adanya derogasi bahkan dalam hal darurat publik. Hak hidup yang sama termuat dalam pasal 3 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia yang diadopsi oleh Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa pada 10 Desember 1948. Hal ini bersifat mendasar bagi semua hak asasi manusia.

2. Dalam komentar umum sebelumnya, Komite juga mengamati bahwa Negara-negara memiliki kewajiban utama untuk mencegah perang. Perang dan tindakan-tindakan kekerasan massal lainnya terus menjadi kutukan bagi kemanusiaan dan telah merenggut ribuan jiwa manusia yang tidak berdosa setiap tahunnya.

3. Walaupun sangat prihatin terhadap jumlah jiwa manusia yang terenggut akibat senjata-senjata konvensial dalam konflik-konflik bersenjata, Komite juga mencatat bahwa pada beberapa pertemuan Majelis Umum yang berturut-turut, perwakilan-perwakilan dari semua wilayah geografis telah menyatakan keprihatinan mereka terhadap pengembangan dan proleferasi senjata penghancur massal yang semakin meningkat, yang tidak hanya mengancam jiwa manusia tetapi juga menyerap sumber-sumber daya yang seharusnya dapat digunakan untuk tujuan-tujuan ekonomi dan sosial yang penting, khususnya bagi keuntungan negara-negara berkembanga, dan oleh karenanya bagi pemajuan dan jaminan atas penikmatan hak asasi manusia bagi semua.

4. Komite mengasosiasikan dirinya dengan keprihatinan ini. Jelas terlihat bahwa perancangan, pengujian, produksi, kepemilikan dan peluncuran senjata nuklir adalah salah satu ancaman terbesar bagi hak hidup yang dihadapi oleh umat manusia dewasa ini. Ancaman ini semakin diperumit oleh bahaya yang disebabkan oleh penggunaan senjata-senjata semacam itu, tidak hanya dalam peristiwa peperangan tetapi juga oleh kesalahan manusia atau mekanis.

5. Kemudian, keberadaan dan keseriusan ancaman ini telah memunculkan suasana penuh kecurigaan dan ketakutan antarNegara, yang pada akhirnya dapat menghambat pemajuan penghormatan bagi dan penaatan secara universal terhadap hak asasi manusia dan kebebasan dasar sesuai dengan Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa dan kedua Kovenan Internasional tentang Hak Asasi Manusia.

6. Produksi, pengujian, kepemilikan, peluncuran, dan penggunaan senjata-senjata nuklir harus dilarang dan diakui sebagai kejahatan terhadap kemanusiaan.

7. Oleh karena itu, sesuai dengan kepentingan umat manusia, Komite meminta semua Negara, baik yang menjadi Pihak pada Kovenan maupun yang tidak, untuk mengambil langkah-langkah secara uniteral maupun berdasarkan kesepakatan bersama guna menghilangkan ancaman bagi dunia ini.

Komite Hak Asasi Manusia

Komentar Umum 15

Posisi Non-Warga Negara (*Aliens*) berdasarkan Kovenan

(Sesi kedua puluh tujuh, 1986), Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia

U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 18 (1994)

---

1. Laporan Negara-negara Pihak seringkali gagal menyebutkan bahwa setiap Negara Pihak harus menjamin hak-hak dalam Kovenan bagi “semua individu yang berada di dalam wilayahnya dan berada di bawah yurisdiksinya” (pasal 2, ayat 1). Secara umum, hak-hak yang dimuat dalam Kovenan berlaku bagi semua orang, apa pun pembalasannya dan apa pun status kebangsaannya.

2. Oleh karena itu, aturan umumnya adalah bahwa setiap hak yang ada dalam Kovenan harus dijamin tanpa diskriminasi antara warga negara dan non-warga Negara (*aliens*). Non-warga negara menerima keuntungan dari ketentuan umum nondiskriminasi berkaitan dengan hak-hak yang dijamin dalam Kovenan,

sebagaimana ditentukan dalam pasal 2. Jaminan ini berlaku bagi non-warga negara dan warga negara secara sama. Secara khusus, beberapa hak yang diakui oleh Kovenan secara jelas dinyatakan hanya berlaku bagi warga negara (pasal 25), sementara pasal 13 hanya berlaku bagi non-warga negara. Namun, pengalaman Komite dalam memeriksa laporan-laporan menunjukkan bahwa sejumlah negara telah menyangkal hak-hak yang seharusnya dinikmati oleh non-warga negara berdasarkan Kovenan dan hak-hak tersebut menjadi subyek pembatasan yang tidak selalu dapat dijustifikasi berdasarkan Kovenan.

3. Beberapa konsititusi menetapkan adanya kesetaraan antara non-warga negara dan warga Negara. Beberapa konstitusi yang diadopsi baru-baru ini dengan hati-hati membedakan hak-hak dasar yang berlaku bagi semua dan yang berlaku hanya bagi warga negara, dan memuat ketentuan yang lebih detil mengenai hal tersebut. Namun, di banyak Negara, konstitusi dibuat dalam kerangka warga negara hanya ketika memberikan hak-hak yang relevan. Peraturan dan kasus hukum juga memiliki peranan penting dalam memberikan hak-hak non-warga negara. Komite telah menerima informasi bahwa hak-hak mendasar di beberapa Negara, walaupun tidak dijamin bagi non-warga negara oleh Konstitusi atau peraturan lainnya, juga berlaku bagi non-warga negara sebagaimana ditentukan oleh Kovenan. Namun, dalam beberapa kasus, terdapat kegagalan dalam menerapkan hak-hak Kovenan tanpa diskriminasi berkaitan dengan non-warga negara.

4. Komite menganggap bahwa dalam laporan-laporan mereka, Negara-negara Pihak harus memberikan perhatian terhadap posisi non-warga negara, baik dalam hukum maupun dalam praktik sehari-hari. Kovenan memberikan perlindungan bagi non-warga negara berkaitan dengan hak-hak yang dijamin di dalamnya, dan ketentuan ini harus dijalankan oleh Negara-negara Pihak dalam peraturan dan praktik mereka sebagaimana selayaknya. Oleh karena itu, posisi non-warga negara harus diperbaiki. Negara-negara Pihak harus menjamin bahwa ketentuan-ketentuan dalam Kovenan dan hak-hak yang diatur di dalamnya diketahui oleh non-warga negara yang berada dalam yurisdiksi mereka.

5. Kovenan tidak mengakui hak-hak non-warga negara untuk memasuki atau menempati wilayah suatu Negara Pihak. Secara prinsip adalah persoalan domestik suatu Negara untuk menentukan siapa yang diijinkan masuk ke wilayahnya. Namun, dalam beberapa hal, seorang non-warga negara dapat menikmati perlindungan Kovenan bahkan berkaitan dengan hal memasuki ataupun menempati suatu negara, misalnya, ketika muncul pertimbangan tentang nondiskriminasi, larangan terhadap perlakuan yang tidak manusiawi, dan penghormatan terhadap kehidupan keluarga.

6. Ijin memasuki suatu negara juga dapat menjadi subyek pada kondisi-kondisi yang berkaitan, misalnya, perpindahan, residensi, dan pekerjaan. Suatu Negara dapat menerapkan kondisi-kondisi umum terhadap seorang non-warga negara yang sedang transit di wilayahnya. Namun, ketika non-warga negara tersebut diijinkan untuk memasuki wilayah suatu Negara Pihak, maka mereka berhak atas hak-hak yang diatur dalam Kovenan.

7. Non-warga negara memiliki hak hidup yang melekat pada dirinya, yang dilindungi oleh hukum, dan tidak boleh dirampas kehidupannya secara sewenang-wenang. Mereka tidak boleh disiksa atau diperlakukan atau dihukum dengan kejam, tidak manusiawi, atau merendahkan martabat manusia; serta tidak boleh diperbudak. Non-warga negara memiliki hak penuh atas kemerdekaan dan keamanan pribadi. Jika mereka dirampas kemerdekaannya secara sah oleh hukum, maka mereka harus diperlakukan secara manusiawi dan dengan menghormati martabat yang melekat pada diri manusia tersebut. Non-warga negara tidak dapat dipenjarakan atas dasar ketidak-mampuannya memenuhi kewajiban kontraktualnya. Mereka memiliki kebebasan berhak atas kebebasan untuk bergerak dan kebebasan untuk memilih tempat tinggalnya di wilayah tersebut; mereka bebas untuk meninggalkan negara. Non-warga negara mempunyai kedudukan yang setara di depan pengadilan dan badan peradilan; mereka berhak berhak atas pemeriksaan yang adil dan terbuka oleh pengadilan yang berwenang, mandiri dan tidak berpihak dan dibentuk menurut hokum dalam

penentuan tuduhan pidana terhadap dirinya, atau dalam menentukan segala hak dan kewajibannya dalam suatu gugatan. Non-warga negara tidak boleh menjadi subyek peraturan pidana yang bersifat retroaktif, dan berhak diakui sebagai pribadi di hadapan hukum. Mereka tidak boleh secara sewenang-wenang atau secara tidak sah dicampuri masalah pribadi, keluarga, rumah atau korespondensinya. Mereka berhak atas kebebasan berpikir, berkeyakinan dan beragama, dan hak untuk mempunyai pendapat serta kebebasan untuk menyatakan pendapatnya. Non-warga negara menerima keuntungan dari hak untuk berkumpul secara damai dan hak berserikat. Mereka boleh menikah ketika mencapai usia yang selayaknya. Anak-anak mereka berhak atas semua langkah perlindungan yang diperlukan oleh status mereka sebagai manusia usia anak (*minors*). Dalam hal non-warga negara merupakan kelompok minoritas dalam pengertian pasal 27, mereka tidak dapat diingkari haknya, dalam komunitas bersama anggota lain dari kelompok mereka, untuk menikmati budaya mereka sendiri, untuk menjalankan dan mengamalkan agama mereka sendiri, atau untuk menggunakan bahasa mereka sendiri. Non-warga negara berhak atas perlindungan hukum yang sama. Tidak boleh ada diskriminasi antara non-warga negara dengan warga negara dalam penerapan hak-hak ini. Hak-hak non-warga negara hanya boleh dibatasi oleh pembatasan-pembatasan yang sesuai dengan hukum sebagaimana ditentukan oleh Kovenan.

8. Ketika seorang non-warga negara berada di suatu wilayah secara sah, maka kebebasannya untuk bergerak dalam wilayah tersebut dan haknya untuk meninggalkan wilayah tersebut hanya boleh dibatasi sesuai dengan pasal 12, ayat 3. Perbedaan perlakuan antara non-warga negara dan warga negara dalam hal ini, atau antara kategori-kategori yang berbeda dari non-warga negara, harus dijustifikasi berdasarkan pasal 12, ayat 3. Misalnya, pembatasan tersebut harus konsisten dengan hak-hak lain yang diakui dalam Kovenan sehingga suatu Negara Pihak tidak dapat mencegah kembalinya seorang non-warga negara ke negara asalnya dengan menahannya atau mendeportasinya ke negara ketiga (pasal 12, ayat 4).

9. Banyak laporan tidak memberikan informasi yang cukup mengenai persoalan-persoalan yang relevan dengan pasal 13. Pasal ini berlaku bagi semua prosedur yang ditujukan pada keberangkatan yang diwajibkan pada seorang non-warga negara, baik yang dinyatakan dalam hukum nasional sebagai pengusiran atau lainnya. Jika prosedur tersebut termasuk penahanan, maka jaminan Kovenan berkaitan dengan perampasan kemerdekaan (pasal 9 dan pasal 10) juga dapat diterapkan. Jika penahanan adalah untuk tujuan ekstradisi tertentu, maka ketentuan-ketentuan lain dalam hukum nasional dan internasional dapat diberlakukan. Pada umumnya, seorang non-warga negara yang diusir harus diijinkan untuk pergi ke negara mana pun yang bersedia menerimanya. Hak-hak khusus dalam pasal 13 hanya melindungi non-warga negara yang berada di

wilayah suatu Negara Pihak secara sah. Ini berarti bahwa hukum nasional mengenai ketentuan untuk masuk dan menempati suatu negara harus dipertimbangkan dalam menentukan ruang lingkup perlindungan yang diberikan, dan bahwa masuknya non-warga negara secara tidak sah atau non-warga negara yang bertempat tinggal melebihi jangka waktu yang diijinkan oleh hukum tidak dicakup dalam ketentuan ini. Namun, jika legalitas masuk dan bertempat tinggalnya non-warga negara masih diperdebatkan, keputusan apa pun yang mengarah pada pengusiran atau deportasinya harus dilakukan sesuai dengan ketentuan pasal 13. Adalah kewenangan Negara Pihak, sesuai dengan itikad baik dan penggunaan kekuasaannya, untuk menerapkan dan menginterpretasikan hukum nasional, namun tetap dengan menaati ketentuan-ketentuan dalam Kovenan mengenai kesetaraan di hadapan hukum (pasal 26).

10. Pasal 13 mengatur secara langsung hanya tentang prosedur dan tidak alasan-alasan substantif dari pengusiran. Namun, dengan menentukan bahwa hal tersebut “hanya menurut keputusan yang dikeluarkan berdasarkan hukum”, tujuan pasal jelas untuk mencegah pengusiran secara sewenang-wenang. Di sisi lain, pasal ini memberikan hak bagi setiap non-warga negara untuk mengambil keputusan dalam kasusnya sendiri, oleh karena itu, pasal 13 tidak terpenuhi hanya dengan hukum atau keputusan-keputusan mengenai pengusiran kolektif atau missal. Dalam pandangan Komite, pemahaman ini diperkuat dengan ketentuan-ketentuan lain mengenai hak untuk menyatakan alasan-alasan yang

menentang pengusiran dan hak untuk mendapatkan peninjauan atas keputusan oleh kewenangan yang kompeten atau seseorang yang ditugaskan untuk hal tersebut. Seorang non-warga negara harus diberikan fasilitas penuh untuk mendapatkan upaya pemulihan atas pengusiran sehingga hak ini dapat diperoleh secara efektif dalam kondisi apa pun. Prinsip-prinsip dalam pasal 13 berkaitan dengan proses banding atas keputusan pengusiran dan hak atas peninjauan oleh kewenangan yang kompeten hanya boleh dikurangi ketika ada “alasan-alasan kuat sehubungan dengan keamanan nasional”. Dalam penerapan pasal 13, tidak boleh ada diskriminasi antara kategori non-warga negara yang berbeda-beda.

Komite Hak Asasi Manusia

Komentar Umum 16

(Sesi kedua puluh tiga, 1988), Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia

U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 21 (1994)

---

1. Pasal 17 memberikan hak bagi setiap orang untuk dilindungi dari campur tangan yang secara sewenang-wenang atau secara tidak sah dalam masalah pribadi, keluarga, rumah atau korespondensinya, serta serangan yang tidak sah terhadap kehormatan dan nama baiknya. Dalam pandangan Komite, hak ini harus dijamin untuk semua campur tangan dan serangan yang berasal dari pihak berwenang Negara maupun orang-orang biasa atau hukum. Kewajiban-kewajiban yang diterapkan oleh pasal ini menentukan Negara untuk mengadopsi langkah-langkah legislatif dan lainnya untuk memberikan dampak pada pelarangan terhadap campur tangan dan serangan tersebut serta perlindungan atas hak ini.

2. Berkaitan dengan hal tersebut, Komite ingin menggarisbawahi bahwa dalam laporan-laporan Negara Pihak pada Kovenan belum diberikan perhatian yang cukup pada informasi mengenai cara-cara bagaimana penghormatan terhadap hak ini dijamin oleh kewenangan legislatif, administratif, atau yudisial, dan secara umum

oleh badan-badan yang kompeten yang dibentuk dalam Negara. Secara khusus, kurang diberikan perhatian pada kenyataan bahwa pasal 17 Kovenan mengatur mengenai perlindungan baik terhadap campur tangan yang tidak sah maupun sewenang-wenang. Hal ini berarti bahwa ketentuan-ketentuan harus dibuat dalam peraturan Negara guna melindungi hak yang diatur dalam pasal tersebut. Saat ini, laporan-laporan tidak menyebutkan mengenai ada atau tidaknya peraturan semacam itu atau memberikan informasi yang cukup mengenai hal tersebut.

3. Istilah “tidak sah” berarti bahwa tidak satu pun campur tangan boleh dilakukan kecuali dalam hal-hal yang ditentukan oleh hukum. Campur tangan yang diwenangkan oleh Negara-negara hanya boleh dilakukan atas dasar hukum, yang pada dasarnya harus sesuai dengan ketentuan-ketentuan, tujuan, dan objektif Kovenan.

4. Istilah “campur tangan secara sewenang-wenang” juga relevan dengan perlindungan atas hak yang ditentukan di pasal 17. Dalam pengertian Komite, “campur tangan secara sewenang-wenang” juga berlaku bagi campur tangan yang diatur oleh hukum. Pengenalan terhadap konsep kesewenang-wenangan dimaksudkan untuk menjamin bahwa bahkan dalam campur tangan yang diatur hukum pun harus sesuai dengan ketentuan-ketentuan, tujuan, dan objektif Kovenan serta dalam peristiwa apa pun harus beralasan sesuai dengan kondisinya.

5. Berkaitan dengan istilah “keluarga”, tujuan dari Kovenan mewajibkan agar tujuan-tujuan pasal 17 dalam istilah ini diberikan pengertian yang lebih luas agar memasukkan semua hal yang membentuk keluarga sebagaimana dipahami oleh masyarakat di Negara Pihak yang bersangkutan. Istilah “*home*” (rumah) dalam bahasa Inggris, “*manzel*” dalam bahasa Arab, “*zhùzhái*” dalam bahasa Cina, “*domicile*” dalam bahasa Perancis, “*zhilische*” dalam bahasa Rusia, dan “*domicilio*” dalam bahasa Spanyol yang digunakan di pasal 17 Kovenan harus diartikan untuk mengindikasikan tempat di mana seseorang bertempat tinggal atau melaksanakan kehidupannya sehari-hari. Dalam hal ini, Komite mengundang Negara-negara untuk mengindikasikan dalam laporan-laporan mereka mengenai arti yang diberikan oleh masyarakat mereka pada istilah “keluarga” dan “rumah”

6. Komite menganggap bahwa laporan-laporan harus mencantumkan informasi mengenai pihak-pihak berwenang dan badan-badan yang dibentuk dalam system hukum suatu Negara yang memiliki kewenangan untuk melakukan campur tangan sebagaimana diijinkan oleh hukum. Juga tidak terlepas harus ada informasi mengenai pihak-pihak berwenang yang memiliki mandat untuk melakukan kontrol terhadap campur tangan yang berdasarkan hukum semacam itu, dan untuk mengenai dengan cara apa dan melalui badan apa orang-orang yang bersangkutan dapat mengajukan pengaduan terhadap pelanggaran atas hak yang ditentukan oleh pasal 17 Kovenan. Negara-negara harus menyatakan dengan jelas dalam laporan mereka mengenai sejauh mana praktik-praktik nyata sesuai dengan hukum. Laporan-laporan Negara Pihak juga harus memuat informasi megnenai pengaduan

yang diajukan berkaitan dengan campur tangan yang sewenang-wenang atau tidak sah, dan jumlah temuan berkaitan dengan hal tersebut, serta perbaikan (*remedies*) yang diberikan.

7. Karena semua orang hidup dalam masyarakat, perlindungan terhadap pribadi (*privacy*) pada dasarnya bersifat relatif. Namun, pihak berwenang publik yang kompeten hanya dapat meminta informasi yang berkaitan dengan kehidupan pribadi individual sejauh diperlukan untuk kepentingan masyarakat sebagaimana dipahami berdasarkan Kovenan. Oleh karena itu, Komite merekomendasikan agar Negara-negara menyebutkan dalam laporan-laporan mereka mengenai hukum dan peraturan yang mengatur mengenai campur tangan yang diijinkan atas kehidupan pribadi individual.

8. Bahkan dalam hal campur tangan yang sesuai dengan Kovenan, peraturan yang relevan harus memuat secara detil dan tepat kondisi-kondisi di mana campur tangan tersebut dapat diijinkan. Suatu keputusan untuk melaksanakan kewenangan campur tangan semacam itu hanya dapat dibuat oleh pihak berwenang yang ditugaskan oleh hukum, dan berdasarkan kasus-per-kasus. Kesesuaian dengan pasal 17 menetapkan bahwa integritas dan kerahasiaan korespondensi harus dijamin secara *de jure* dan *de facto*. Korespondensi harus diantarkan ke alamat yang dituju tanpa halangan dan tanpa dibuka atau dibaca terlebih dahulu. Pengamatan (*surveillance*), baik secara elektronik maupun lainnya, penyadapan telepon, telegraf, dan bentuk-bentuk komunikasi lainnya, serta perekaman pembicaraan harus dilarang.

Penggeledahan terhadap rumah seseorang harus dibatasi hanya pada penggeledahan untuk mencari bukti-bukti yang diperlukan dan tidak diperbolehkan sampai pada tindak pelecehan. Berkaitan dengan penggeledahan pribadi dan tubuh seseorang, harus dijamin adanya langkah-langkah yang efektif terhadap tindak penggeledahan tersebut agar dilakukan dengan cara yang sesuai dengan martabat orang-orang yang digeledah tersebut. Orang-orang yang menjadi subyek penggeledahan tubuh oleh aparat Negara, atau petugas medis yang bertindak atas permintaan Negara, hanya dapat diperiksa oleh orang-orang yang memiliki jenis kelamin yang sama.

9. Negara-negara Pihak memiliki kewajiban untuk tidak terlibat dalam campur tangan yang tidak konsisten dengan pasal 17 Kovenan dan untuk menyediakan kerangka kerja legislatif yang melarang tindkaan-tindakan semacam itu oleh orang-orang biasa maupun aparat hukum.

10. Pengumpulan dan penyimpanan informasi pribadi di komputer, bank data, dan alat mekanik lainnya, baik oleh pihak berwenang publik atau individu-individu atau badan-badan, harus diatur oleh hukum. Langkah-langkah yang efektif harus diambil oleh Negara-negara guna menjamin bahwa informasi yang berkaitan dengan kehidupan pribadi seseorang tidak jatuh ke tangan orang-orang yang tidak memiliki kewenangan secara hukum untuk menerima, memroses, dan menggunakannya, dan tidak boleh digunakan untuk tujuan-tujuan yang tidak sesuai dengan Kovenan. Guna mendapatkan yang perlindungan yang efektif bagi kehidupan pribadinya, setiap

individual harus memiliki hak untuk menentukan data-data pribadi apa yang akan disimpan dalam rekaman-data otomatis, dan untuk tujuan apa. Jika rekaman-data tersebut memuat data pribadi yang tidak benar atau dikumpulkan atau diproses dengan cara yang bertentangan dengan ketentuan-ketentuan hukum, maka setiap individu harus memiliki hak untuk meminta perbaikan atau pemusnahan data tersebut.

11. Pasal 17 memberikan perlindungan atas kehormatan dan nama baik dan Negara-negara memiliki kewajiban untuk menyediakan peraturan yang mengatur mengenai hal ini. Juga harus dibuat ketentuan yang berlaku bagi setiap orang secara efektif agar dapat melindungi dirinya sendiri dari terjadinya serangan-serangan yang tidak sah dan perbaikan (*remedy*) yang efektif dari mereka yang bertanggung jawab. Negara-negara Pihak harus menyebutkan dalam laporan-laporan mereka mengenai sejauh mana kehormatan dan nama baik individu-individu dilindungi oleh hukum dan bagaimana perlindungan ini dicapai sesuai dengan sistem hukum mereka.

Komite Hak Asasi Manusia

Komentar Umum 17

Pasal 24

(Sesi ketiga puluh lima, 1989), Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia

U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 23 (1994)

---

1. Pasal 24 Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik mengakui hak setiap anak untuk menerima upaya-upaya perlindungan sebagaimana yang dibutuhkan oleh statusnya sebagai anak di bawah umur, dari keluarga, masyarakat dan Negara tanpa diskriminasi. Akibatnya, pelaksanaan ketentuan ini mencakup adopsi langkah-langkah khusus untuk melindungi anak-anak, sebagai tambahan dari langkah-langkah yang harus dilakukan oleh Negara-negara berdasarkan pasal 2 guna menjamin bahwa semua orang dapat menikmati hak-hak yang dijamin oleh Kovenan. Laporan-laporan yang diserahkan oleh Negara-negara Pihak seringkali tidak memperhatikan kewajiban ini dan hanya memberikan sedikit informasi mengenai bagaimana anak-anak menikmati hak mereka atas perlindungan khusus.

2. Dalam hal ini, Komite menggarisbawahi bahwa hak-hak yang tercantum dalam pasal 24 bukan hanya hak-hak yang diakui oleh Kovenan bagi anak-anak dan

bahwa anak-anak, sebagai individu-individu, mendapatkan keuntungan dari semua hak sipil yang dinyatakan dalam Kovenan. Dalam menyatakan suatu hak, beberapa ketentuan dalam Kovenan secara tegas mengindikasikan kepada Negara-negara mengenai langkah-langkah yang harus diambil dalam rangka memberikan perlindungan yang lebih kepada anak-anak di bawah umur ketimbang yang diberikan kepada orang-orang dewasa. Oleh karena itu, berkaitan dengan hak hidup, hukuman mati tidak boleh diberlakukan bagi tindak kejahatan yang dilakukan oleh orang-orang yang berusia di bawah 18 tahun. Demikian juga, jika mereka dirampas kemerdekaannya secara sah, anak-anak yang berusia di bawah 18 tahun (*juvenile*) yang dituduh harus dipisahkan dari orang-orang dewasa dan berhak untuk sesegara mungkin menjalani proses hukum; kemudian, mereka yang sudah mendapatkan putusan pengadilan harus menjadi subyek sistem penghukuman (*penitentiary system*) yang terpisah dari orang-orang dewasa dan layak bagi usia dan status hukum mereka, yang bertujuan untuk memajukan perubahan atau reformasi dan rehabilitas sosialnya. Dalam hal lain, anak-anak dilindungi oleh kemungkinan pembatasan – dengan syarat perbatasan tersebut sah secara hukum – terhadap suatu hak yang diakui oleh Kovenan, seperti misalnya hak atas publikasi putusan pengadilan atau kasus pidana, yang mana pengecualian dapat dilakukan ketika kepentingan anak-anak di bawah umur tersebut membutuhkannya.

3. Namun, di banyak kasus, langkah-langkah yang seharusnya diadopsi tersebut tidak disebutkan secara khusus dalam Kovenan dan oleh karenanya menjadi kewajiban setiap Negara untuk menentukan langkah-langkah tersebut dalam rangka perlindungan yang diperlukan oleh anak-anak yang berada di wilayah dan

yurisdiksinya. Berkaitan dengan hal ini, Komite mencatat bahwa langkah-langkah tersebut, walaupun pada dasarnya dimaksudkan untuk menjamin bahwa anak-anak dapat sepenuhnya menikmati hak-hak lain yang dinyatakan dalam Kovenan, juga dapat mencakup hak ekonomi, sosial, dan budaya. Misalnya, setiap langkah ekonomi dan sosial yang mungkin dilakukan harus diambil guna mengurangi tingkat kematian bayi (*infant mortality*) dan menghapuskan kekurangan gizi (*malnutrition*) di kalangan anak-anak serta mencegah mereka dieksploitasi dengan cara-cara seperti kerja paksa atau pelacuran, atau digunakan dalam perdagangan obat-obat terlarang yang melanggar hukum, atau dengan cara-cara lainnya. Di bidang kebudayaan, setiap langkah yang mungkin harus diambil guna memajukan pengembangan kepribadian mereka dan guna menyediakan tingkat pendidikan yang memungkinkan mereka untuk menikmati hak-hak yang diakui dalam Kovenan, khususnya hak atas kebebasan mempunyai dan menyatakan pendapat. Kemudian, Komite ingin menarik perhatian Negara-negara Pihak pada kebutuhan untuk memasukkan dalam laporan-laporan mereka mengenai informasi mengenai langkah-langkah yang telah diambil untuk menjamin bahwa anak-anak tidak mengambil bagian secara langsung dalam konflik-konflik bersenjata.

4. Hak atas langkah-langkah perlindungan khusus dimiliki oleh setiap anak karena statusnya sebagai anak-anak di bawah umur. Namun demikian, Kovenan tidak menyebutkan tentang usia di mana seseorang memperoleh kedewasaannya. Hal ini harus ditentukan oleh setiap Negara Pihak dalam konteks kondisi sosial dan budaya yang berkaitan. Dalam hal ini, Negara-negara harus menyebutkan dalam laporannya tentang usia di mana seorang anak mendapatkan haknya dalam hal-hal sipil dan

dapat menanggung tanggungjawab pidana. Negara-negara juga harus menyebutkan tentang usia di mana seorang anak dapat bekerja secara sah dan usia di mana ia dapat diperlakukan sebagai orang dewasa berdasarkan hukum tentang ketenagakerjaan. Negara-negara kemudian juga harus menyebutkan usia di mana seorang anak dianggap sebagai orang dewasa untuk tujuan-tujuan pasal 10, ayat 2 dan ayat 3. Namun, Komite mencatat bahwa usia untuk tujuan-tujuan tersebut di atas tidak boleh dibuat serendah mungkin yang tidak beralasan dan dalam hal apa pun, suatu Negara tidak boleh melepaskan diri dari kewajiban-kewajibannya berdasarkan Kovenan berkaitan dengan orang-orang yang berusia di bawah 18 tahun, walaupun mereka telah mencapai usia dewasa berdasarkan hukum domestik.

5. Kovenan mewajibkan bahwa anak-anak harus dilindungi dari diskriminasi atas dasar apa pun seperti ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, asal usul kebangsaan atau sosial, dan status kepemilikan atau kelahiran. Dalam hal ini, Komite mencatat bahwa, ketika prinsip nondiskriminasi terhadap penikmatan atas hak-hak yang diatur dalam Kovenan terhambat, dalam hal anak-anak, dari pasal 2 dan kesetaraan mereka di hadapan hukum berdasarkan pasal 26, maka klausul nondiskriminasi yang termuat di pasal 24 secara khusus berkaitan dengan langkah-langkah perlindungan yang dirujuk di pasal tersebut. Laporan-laporan oleh Negara-negara Pihak harus mengindikasikan bagaimana peraturan dan praktik menjamin bahwa langkah-langkah perlindungan ditujukan untuk menghilangkan segala diskriminasi di setiap bidang, termasuk soal hak waris, khususnya antara anak-anak yang merupakan warga negara dan yang bukan warga negara atau antara anak-anak yang sah dan yang lahir di luar pernikahan.

6. Tanggung jawab untuk menjamin bahwa anak-anak mendapatkan perlindungan terutama dari keluarganya, masyarakat, dan Negara. Walaupun Kovenan tidak mengindikasikan bagaimana tanggung jawab tersebut dibagi diantara pihak-pihak tersebut, adalah jelas bahwa untuk saat ini tanggung jawab tersebut terletak di tangan keluarga, yang harus diartikan secara luas yaitu termasuk semua orang yang membentuk keluarga dalam masyarakat di dalam Negara Pihak yang bersangkutan, dan khususnya orangtua-orantua, untuk menciptakan kondisi-kondisi guna memajukan perkembangan yang harmonis kepribadian anak dan penikmatannya atas hak-hak yang diakui dalam Kovenan. Namun, karena adalah hal yang biasa bagi ayah dan ibu untuk memiliki pekerjaan penuh waktu di luar rumah, laporan-laporan oleh Negara-negara Pihak harus mengindikasikan bagaimana masyarakat, institusi-institusi social dan Negara memenuhi tanggung jawab mereka dalam membantu keluarga-keluarga dalam menjamin perlindungan bagi seorang anak. Kemudian, dalam ketika orangtua dan keluarga seringkali gagal melaksanakan kewajiban mereka, menganiaya atau melalaikan seorang anak, maka Negara harus melakukan campur tangan untuk membatasi kewenangan orangtua tersebut dan si anak dapat dipisahkan dari keluarganya ketika kondisi membutuhkan hal tersebut. Jika suatu pernikahan berakhir, harus diambil langkah-langkah untuk memberikan perlindungan yang secukupnya bagi anak-anak dengan mempertimbangkan kepentingan terbaik bagi anak-anak tersebut dan, jika dimungkinkan, untuk menjamin hubungan pribadi anak-anak tersebut dengan kedua orangtuanya. Komite menganggap berguna bahwa laporan-laporan Negara-negara Pihak harus memberikan informasi tentang langkah-langkah perlindungan khusus dalam proses adopsi guna melindungi anak-anak yang ditinggalkan oleh atau dirampas dari

lingkungan keluarganya untuk menjamin bahwa mereka dapat berkembang dalam kondisi yang semirip mungkin dengan karakteristik lingkungan keluarga.

7. Berdasarkan pasal 24 ayat 2, setiap anak harus didaftarkan segera setelah lahir dan harus mempunyai nama. Menurut pendapat Komite, ketentuan ini harus diinterpretasikan sebagai sesuai yang berhubungan erat dengan ketentuan tentang hak atas langkah-langkah perlindungan khusus dan dirancang untuk memajukan pengakuan terhadap seorang anak sebagai pribadi hukum. Pemenuhan terhadap hak atas sebuah nama memiliki arti penting dalam hal seorang anak yang dilahirkan di luar pernikahan. Tujuan utama dari ketentuan untuk mendaftarkan seorang anak segera setelah lahir adalah untuk mengurangi bahaya dari penculikan, penjualan atau perdagangan anak, atau jenis-jenis perlakuan lain yang tidak sesuai dengan penikmatan hak-hak yang diakui oleh Kovenan. Laporan-laporan Negara-negara Pihak harus mengindikasikan langkah-langkah guna menjamin pendaftaran anak-anak segera setelah dilahirkan di wilayah mereka secara detil.

8. Dalam konteks perlindungan yang diberikan kepada anak-anak, perhatian khusus juga harus diberikan pada hak setiap anak untuk mendapatkan kewarganegaraan sebagaimana ditentukan oleh pasal 24 ayat 3. Walaupun tujuan dari ketentuan ini adalah untuk mencegah seorang anak diberikan perlindungan yang lebih sedikit oleh masyarakat dan Negara karena tidak memiliki kewarganegaraan, ketentuan ini tidak berarti memberikan kewajiban Negara-negara untuk memberikan kewarganegaraan mereka secara langsung kepada setiap anak yang dilahirkan di wilayah

kekuasaannya. Namun, Negara-negara harus mengadopsi setiap langkah yang diperlukan, baik di tingkat domestik maupun secara bekerja sama dengan Negara-negara lain, guna menjamin bahwa setiap anak memiliki status kewarganegaraan ketika ia dilahirkan. Dalam hal ini, tidak diperkenankan adanya diskriminasi atas dasar status kewarganegaraan dalam hukum nasional antara anak-anak yang dilahirkan dalam pernikahan dengan yang dilahirkan di luar pernikahan atau antara anak-anak yang dilahirkan dari orangtua yang tidak memiliki kewarganegaraan dengan yang dilahirkan dari orang tua yang memiliki kewarganegaraan, baik hanya satu orang maupun kedua-duanya. Langkah-langkah yang diadopsi untuk menjamin bahwa anak-anak memiliki kewarganegaraan harus selalu dirujuk dalam laporan-laporan Negara-negara Pihak.

Komite Hak Asasi Manusia

Komentar Umum 18

Nondiskriminasi

(Sesi ketiga puluh tujuh, 1989), Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia

U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 26 (1994)

---

1. Nondiskriminasi, bersama dengan kesetaraan di depan hukum dan perlindungan hukum yang sama tanpa adanya diskriminasi, merupakan prinsip dasar dan umum sehubungan dengan perlindungan hak asasi manusia. Oleh karena itu, pasal 2 ayat 1 Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik mewajibkan setiap Negara Pihak untuk menghormati dan menjamin bagi semua orang yang berada di wilayahnya dan menjadi subyek yurisdiksinya hak-hak yang diakui oleh Kovenan tanpa pembedaan atas dasar apa pun, seperti ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, pendapat politik atau lainnya, asal usul sosial atau kebangsaan, kepemilikan, status kelahiran atau status lainnya. Pasal 26 tidak hanya memberikan hak bagi semua orang atas kesetaraan di depan hukum dan atas perlindungan hukum yang sama tetapi juga larangan diskriminasi dalam hukum dan jaminan perlindungan yang sama dan efektif bagi semua orang terhadap diskriminasi atas dasar apapun seperti ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, politik atau

pendapat lain, asal-usul kebangsaan atau sosial, harta benda, status kelahiran atau status lainnya.

2. Memang, prinsip nondiskriminasi merupakan prinsip yang begitu mendasar sehingga pasal 3 mewajibkan setiap Negara Pihak untuk menjamin persamaan hak antara laki-laki dan perempuan dalam penikmatan hak sipil dan politik yang tercantum dalam Kovenan. Walaupun pasal 4 ayat 1 mengizinkan Negara-negara Pihak untuk mengambil langkah-langkah yang menyimpang (*derogate*) dari kewajiban mereka berdasarkan Kovenan dalam situasi darurat publik, pasal yang sama juga mewajibkan, antara lain, bahwa langkah-langkah tersebut tidak diskriminatif yang hanya berdasarkan pada ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, dan asal-usul sosial. Kemudian, pasal 20 ayat 2 mewajibkan Negara-negara Pihak untuk secara hukum melarang segala tindakan yang menganjurkan kebencian atas dasar kebangsaan, ras atau agama yang merupakan hasutan untuk melakukan diskriminasi.

3. Berdasarkan karakter mendasar dan generalnya, prinsip nondiskriminasi serta kesetaraan di depan hukum dan perlindungan hukum yang sama seringkali dinyatakan dengan merujuk pada pasal-pasal yang berkaitan dengan kategori-kategori hak asasi manusia tertentu. Pasal 14 ayat 1 menentukan bahwa semua orang mempunyai kedudukan yang setara di depan pengadilan dan badan peradilan, dan ayat 3 pasal yang sama menentukan bahwa, dalam menentukan tindak pidana yang dituduhkan, setiap orang berhak atas jaminan minimum berikut,

dalam persamaan yang penuh, jaminan-jaminan minimum yang dinyatakan di sub-ayat (a) sampai (g) ayat 3 tersebut. Hal yang sama, pasal 25 menentukan partisipasi yang sama dalam kehidupan publik bagi semua warga negara, tanpa pembedaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2.

4. Menjadi tugas Negara-negara Pihak untuk menentukan langkah-langkah yang selayaknya untuk melaksanakan ketentuan-ketentuan yang relevan. Namun, Komite harus diberikan informasi mengenai sifat dari langkah-langkah tersebut dan kesesuaiannya terhadap prinsip nondiskriminasi serta kesetaraan di depan hukum dan perlindungan hukum yang sama.

5. Komite meminta perhatian Negara-negara Pihak pada kenyataan bahwa terkadang Kovenan secara tegas meminta Negara-negara Pihak untuk mengambil langkah-langkah guna menjamin kesetaraan hak-hak orang-orang tertentu. Misalnya, pasal 23 ayat 4 mewajibkan bahwa Negara-negara Pihak harus mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk menjamin kesetaraan hak dan tanggung jawab suami dan istri mengenai perkawinan, selama masa perkawinan dan pada saat perkawinan berakhir. Langkah-langkah tersebut dapat secara legislatif, administratif ataupun upaya-upaya lainnya, tetapi merupakan kewajiban positif Negara-negara Pihak untuk memastikan bahwa pasangan suami/istri memiliki hak yang setara sebagaimana ditentukan oleh Kovenan. Berkaitan dengan anak-anak, pasal 24 menentukan bahwa semua anak, tanpa diskriminasi yang berkenaan dengan ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, asal-usul kebangsaan atau

sosial, harta benda atau kelahiran, berhak atas upaya-upaya perlindungan sebagaimana yang dibutuhkan oleh statusnya sebagai anak di bawah umur, oleh keluarga, masyarakat, dan Negara.

6. Komite mencatat bahwa Kovenan tidak mendefinisikan istilah “diskriminasi” ataupun menentukan indikator-indikator diskriminasi. Namun, pasal 1 Konvensi Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial menentukan bahwa istilah “diskriminasi rasial” diartikan sebagai segala bentuk pembedaan, pengecualian, pembatasan, atau pengutamaan berdasarkan ras, warna kulit, keturunan atau kebangsaan atau sukubangsa, yang mempunyai maksud atau dampak meniadakan atau merusak pengakuan, pencapaian atau pelaksanaan, atas dasar persamaan, hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam bidang politik, ekonomi, sosial, budaya atau bidang kehidupan masyarakat yang lain. Hal yang sama, pasal 1 Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan menentukan bahwa “diskriminasi terhadap perempuan” berarti perbedaan, pengucilan atau pembatasan yang dibuat atas dasar jenis kelamin, yang berakibat atau bertujuan untuk mengurangi atau menghapuskan pengakuan, penikmatan atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan mendasar di bidang politik, ekonomi, sosial budaya, sipil atau apapun lainnya oleh kaum perempuan, terlepas dari status perkawinan mereka, atas dasar persamaan antara laki-laki dan perempuan.

7. Walaupun konvensi-konvensi ini menangani kasus-kasus diskriminasi berdasarkan kondisi khusus, Komite percaya bahwa istilah “diskriminasi” sebagaimana digunakan dalam Kovenan harus dipahami mencakup pembedaan, perkecualian, pembatasan atau preferensi apa pun yang didasarkan pada alasan apa pun seperti ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, pendapat politik atau lainnya,, asal usul kebangsaan atau sosial, kepemilikan, status kelahiran atau lainnya, dan yang memiliki tujuan atau dampak mengurangi atau menghapuskan pengakuan, penikmatan atau penggunaan hak asasi manusia semua hak asasi manusia dan kebebasan mendasar bagi semua orang, atas dasar kesetaraan.

8. Namun, penikmatan hak asasi manusia dan kebebasan mendasar atas dasar kesetaraan tidak berarti perlakuan yang sama di setiap saat. Berkaitan dengan hal ini, ketentuan-ketentuan dalam Kovenan bersifat eksplisit. Misalnya, pasal 6 ayat 5 melarang hukuman mati diterapkan bagi orang-orang yang berusia di bawah 18 tahun. Ayat yang sama melarang hukuman mati bagi perempuan hamil. Hal yang sama, pasal 10 ayat 3 menentukan adanya pemisahan antara pelanggar hukum yang belum dewasa dengan orang dewasa. Kemudian, pasal 25 menjamin hak-hak politik tertentu, yang dibedakan hanya atas dasar kewarganegaraan.

9. Laporan dari banyak Negara Pihak memuat informasi mengenai langkah-langkah legislatif dan administratif dan keputusan-keputusan pengadilan yang berkaitan dengan perlindungan atas diskriminasi dalam hukum, tetapi laporan-laporan tersebut seringkali kurang memberikan informasi mengenai diskriminasi dalam praktik. Ketika

memberikan laporan berdasarkan pasal 2 (1), pasal 3, dan pasal 26 dari Kovenan, Negara-negara Pihak biasanya hanya mengutip ketentuan-ketentuan dalam konstitusi atau ketentuan-ketentuan hukum mereka berkaitan dengan kesetaraan bagi orang-orang. Walaupun informasi semacam itu cukup berguna, Komite ingin mengetahui jika masih ada persoalan-persoalan dalam praktik prinsip nondiskriminasi, oleh masyarakat, atau oleh individu atau organisasi. Komite ingin diberikan informasi mengenai ketentuan-ketentuan hukum dan langkah-langkah administratif yang ditujukan untuk mengurangi atau menghapuskan diskriminasi semacam itu.

10. Komite juga ingin menunjukkan bahwa prinsip kesetaraan seringkali mewajibkan Negara-negara Pihak untuk mengambil langkah-langkah afirmatif (*affirmative actions*) guna mengurangi atau menghapuskan kondisi-kondisi yang menyebabkan atau membantu berlanjutnya diskriminasi yang dilarang oleh Kovenan. Misalnya, di suatu Negara jika ada kondisi-kondisi umum yang diberlakukan bagi sebagian tertentu dari penduduk mencegah atau membatasi mereka menikmati hak asasi manusia, maka Negara harus mengambil langkah khusus guna memperbaiki kondisi-kondisi tersebut. Tindakan seperti itu mungkin mencakup pemberian perlakuan khusus bagi kelompok masyarakat tersebut dalam bidang tertentu dibandingkan dengan kebanyakan penduduk lainnya. Namun, selama tindakan semacam itu dibutuhkan untuk memperbaiki diskriminasi yang terjadi, hal tersebut dibenarkan oleh Kovenan.

11. Baik pasal 2 ayat 1 dan pasal 26 menyatakan tentang dasar-dasar diskriminasi seperti ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, pendapat politik atau lainnya, asal usul kebangsaan atau sosial, kepemilikan, status kelahiran atau lainnya. Komite mengamati bahwa tidak semua dasar-dasar larangan diskriminasi tersebut sebagaimana dinyatakan di pasal 2 ayat 1 dicantumkan di sejumlah konstitusi dan hukum. Oleh karena itu, Komite ingin menerima informasi dari Negara-negara Pihak mengenai terjadinya hal tersebut.

12. Walaupun pasal 2 membatasi ruang lingkup hak-hak yang dilindungi dari diskriminasi hanya pada hak-hak yang ditentukan di Kovenan, pasal 26 tidak memberikan pembatasan semacam itu. Dengan demikian, pasal 26 menyatakan bahwa semua orang berkedudukan sama di depan hukum dan berhak, tanpa diskriminasi apapun, atas perlindungan hukum yang sama. Dalam hal ini hukum harus melarang diskriminasi apapun, dan menjamin perlindungan yang sama dan efektif bagi semua orang terhadap diskriminasi atas dasar apapun. Dalam pandangan Komite, pasal 26 tidak hanya menduplikasi jaminan yang disediakan oleh pasal 2, tetapi pasal ini menentukan suatu hak yang bersifat otonom. Pasal ini melarang diskriminasi dalam bidang hukum atau secara praktik di bidang apa pun yang diatur dan dilindungi oleh pihak berwenang publik. Oleh karena itu, pasal 26 berkaitan dengan kewajiban Negara-negara Pihak dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dan pelaksanaannya. Dengan demikian, ketika suatu peraturan perundang-undangan diadopsi oleh suatu Negara Pihak, maka peraturan perundang-undangan tersebut harus sesuai dengan ketentuan pasal 26, yaitu bahwa isi peraturan perundang-undangan tersebut tidak boleh bersifat diskriminatif.

Dengan kata lain, pelaksanaan prinsip nondiskriminasi yang termuat di pasal 26 tidak dibatasi hanya bagi hak-hak yang ditentukan dalam Kovenan.

13. Akhirnya, Komite mengamati bahwa tidak semua perlakuan yang membeda-bedakan merupakan tindakan diskriminasi, jika kriteria-kriteria bagi pembedaan tersebut beralasan dan bersifat objektif, serta jika tujuannya adalah guna mencapai suatu tujuan yang dibenarkan oleh Kovenan.

Komite Hak Asasi Manusia

Komentar Umum 19

Pasal 23

(Sesi ketiga puluh sembilan, 1990), Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia

U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 28 (1994)

---

1. Pasal 23 Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik mengakui bahwa keluarga adalah unit kelompok sosial yang alamiah dan dasar dan berhak atas perlindungan oleh masyarakat dan Negara. Perlindungan terhadap keluarga dan anggota-anggotanya juga dijamin, secara langsung maupun tidak langsung, oleh ketentuan-ketentuan lain dalam Kovenan. Dengan demikian, pasal 17 melarang campur tangan secara sewenang-wenang atau tidak sah terhadap masalah keluarga. Sebagai tambahan, pasal 24 Kovenan secara khusus memberikan perlindungan bagi hak-hak anak, sebagai seorang anak maupun sebagai anggota keluarga. Dalam laporan-laporannya, Negara-negara pihak seringkali tidak memberikan informasi mengenai bagaimana Negara dan masyarakat melaksanakan kewajiban mereka untuk memberikan perlindungan bagi keluarga dan orang-orang yang membentuk keluarga tersebut.

2. Komite juga mencatat bahwa konsep keluarga dapat berbeda-beda antara satu Negara dengan Negara lainnya, dan bahkan dari satu wilayah ke wilayah lainnya dalam satu Negara, dan bahwa oleh karenanya sangatlah tidak mungkin untuk memberikan suatu definisi standar terhadap konsep tersebut. Namun, Komite menekankan bahwa, ketika terdapat suatu kelompok yang dianggap sebagai keluarga berdasarkan peraturan dan praktik di suatu Negara, maka kelompok tersebut harus diberikan perlindungan sesuai dengan pasal 23. Sebagai akibatnya, Negara-negara Pihak harus melaporkan tentang bagaimana konsep dan ruang lingkup keluarga diinterpretasikan atau didefinisikan dalam masyarakat dan sistem hukum mereka sendiri. Ketika terdapat keragamanan konsep keluarga, "inti" ("*nuclear*") dan "besar" ("*extended*"), dalam suatu Negara, maka hal tersebut harus diindikasikan dengan suatu penjelasan tentang tingkat perlindungan yang diberikan kepada setiap kelompok tersebut. Jika terdapat berbagai bentuk keluarga, seperti misalnya pasangan tidak menikah dan anak-anaknya atau orangtua tunggal dan anak-anaknya, maka Negara-negara Pihak juga harus mengindikasikan apakah dan sampai sejauh mana jenis-jenis keluarga dan anggotanya tersebut diakui dan dilindungi oleh hukum dan praktik di tingkat domestik.

3. Menjamin perlindungan yang ditentukan oleh pasal 23 Kovenan mewajibkan Negara-negara Pihak untuk mengadopsi langkah-langkah legislatif, administratif atau lainnya. Negara-negara Pihak harus memberikan informasi yang detil mengenai sifat dari langkah-langkah dan cara-cara bagaimana implementasi yang efektif dari langkah-langkah tersebut dapat dilakukan. Bahkan, karena Kovenan juga mengakui hak keluarga untuk dilindungi oleh masyarakat, laporan-laporan Negara harus

mengindikasikan bagaimana perlindungan yang dibutuhkan tersebut diberikan kepada keluarga oleh Negara dan institusi-institusi sosial lainnya, apakah dan sampai sejauh mana Negara memberikan dukungan finansial atau lainnya terhadap kegiatan institusi-institusi semacam itu, dan bagaimana Negara menjamin bahwa kegiatan-kegiatan tersebut sesuai dengan Kovenan.

4. Pasal 23 ayat 2 Kovenan menegaskan kembali hak laki-laki dan perempuan pada usia perkawinan untuk menikah dan membentuk keluarga. Ayat 3 pasal yang sama menyatakan bahwa tidak ada sebuah perkawinan pun dapat dilakukan tanpa persetujuan yang bebas dan penuh dari para pihak yang hendak menikah. Laporan Negara-negara Pihak harus mengindikasikan apakah terdapat pembatasan atau hambatan atas pelaksanaan hak untuk menikah berdasarkan faktor-faktor khusus seperti tingkat kekeluargaan atau keterbatasan mental. Kovenan tidak menentukan usia perkawinan baik untuk laki-laki maupun perempuan, tetapi usia tersebut harus memampukan setiap pihak yang hendak menikah untuk memberikan persetujuan yang bebas dan penuh dalam bentuk dan atas kondisi-kondisi yang sesuai dengan hukum. Berkaitan dengan hal ini, Komite ingin mencatat bahwa ketentuan-ketentuan hukum semacam itu harus sesuai dengan pelaksanaan sepenuhnya hak-hak lain yang dijamin oleh Kovenan; antara lain, misalnya, kebebasan berpikir, berkeyakinan, dan beragama berarti bahwa peraturan setiap Negara harus memberikan kesempatan bagi perkawinan secara agama maupun secara sipil (perdata). Namun, dalam pandangan komite, bagi suatu Negara dapat mencapai bahwa suatu perkawinan yang dirayakan sesuai dengan ritual-ritual agama dapat juga dilakukan, ditegaskan atau didaftarkan dalam hukum perdata (catatan sipil) adalah sesuai

dengan ketentuan Kovenan. Negara-negara juga diminta untuk mencantumkan informasi mengenai hal ini dalam laporan-laporan mereka.

5. Hak untuk membentuk keluarga pada dasarnya menyatakan tentang kemungkinan untuk melahirkan anak-anak dan hidup bersama. Ketika Negara-negara Pihak mengadopsi kebijakan perencanaan keluarga (*family planning*), maka kebijakan tersebut harus sesuai dengan ketentuan-ketentuan dalam Kovenan dan khususnya tidak boleh bersifat diskriminatif atau diwajibkan. Hal yang sama, kemungkinan untuk hidup bersama mewajibkan adanya adopsi langkah-langkah yang selayaknya, baik di tingkat internal dan bekerja sama dengan Negara lain, jika memang demikian halnya, guna menjamin kesatuan atau penyatuan kembali keluarga-keluarga, khususnya ketika anggota keluarga-keluarga tersebut terpisah-pisah karena alasan-alasan politik, ekonomi, atau lainnya.

6. Pasal 23 ayat 4 Kovenan menentukan bahwa Negara-negara Pihak harus mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk menjamin kesetaraan hak dan tanggung jawab suami dan istri mengenai perkawinan, selama masa perkawinan dan pada saat perkawinan berakhir.

Berkaitan dengan kesetaraan dalam perkawinan, Komite ingin secara khusus mencatat bahwa tidak diperkenankan adanya diskriminasi berdasarkan jenis kelamin berkaitan dengan kepemilikan atau penghilangan status kebangsaan

(kewarganegaraan) atas alasan perkawinan. Demikian juga, hak setiap pihak dalam perkawinan untuk mempertahankan penggunaan nama keluarga aslinya atau untuk berpartisipasi dalam pemilihan nama yang baru atas dasar kesetaraan juga harus dijamin.

Di masa perkawinan, setiap pihak dalam perkawinan juga memiliki hak dan kewajiban yang setara dalam keluarga tersebut. Kesetaraan ini mencakup semua persoalan yang muncul dalam hubungan perkawinan, seperti misalnya pilihan tempat tinggal, menjalankan rumah tangga, pendidikan anak-anak, dan pengelolaan aset. Kesetaraan semacam itu juga berlaku dalam pengaturan berkaitan dengan perpisahan atau pengakhiran suatu perkawinan.

Oleh karena itu, perlakuan diskriminatif apa pun berkaitan dengan dasar dan prosedur pengakhiran perkawinan atau perceraian, perwalian anak, uang tunjangan perceraian, hak kunjungan, atau penghilangan atau pemulihan hak-hak orangtua harus dilarang, dengan mengingat kepentingan utama anak-anak dalam hal tersebut. Secara khusus, Negara-negara Pihak harus mencantumkan informasi mengenai ketentuan yang dibuat untuk melindungi setiap anak dalam pengakhiran perkawinan atau perpisahan pihak-pihak dalam perkawinan dalam laporan-laporan mereka.

Komite Hak Asasi Manusia

Komentar Umum 20

Pasal 7

(Sesi keempat puluh empat, 1992), Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia

U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 30 (1994)

---

1. Komentar umum ini menggantikan Komentar Umum No. 7 (sesi keenam belas, 1982), yang merupakan refleksi dan perkembangan dari komentar umum tersebut.

2. Tujuan ketentuan-ketentuan dalam pasal 7 Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik adalah untuk melindungi baik martabat maupun integritas fisik dan mental individu. Adalah kewajiban Negara Pihak untuk memberikan perlindungan kepada setiap orang melalui langkah-langkah legislatif dan lainnya sebagaimana dibutuhkan guna menentang tindakan-tindakan yang dilarang oleh pasal 7, baik yang dilakukan oleh orang-orang yang bertindak berdasarkan kapasitas resmi, di luar kapasitas resminya, atau dalam kapasitas pribadi. Larangan dalam pasal 7 dilengkapi oleh kewajiban positif dalam pasal 10 ayat 1 Kovenan, yang menyatakan bahwa “Setiap orang yang dirampas kemerdekaannya wajib diperlakukan secara

manusiawi dan dengan menghormati martabat yang melekat pada diri manusia tersebut".

3. Naskah pasal 7 tidak dapat dibatasi. Komite juga menegaskan bahwa, bahkan dalam kondisi darurat publik sebagaimana yang dirujuk di pasal 4 Kovenan, ketentuan di pasal 7 tidak dapat dikurangi dan bahwa ketentuan-ketentuan tersebut harus tetap diberlakukan. Komite juga mengamati bahwa tidak boleh ada dasar atau kondisi apa pun yang dapat dijadikan alasan untuk melanggar pasal 7, termasuk alasan perintah atasan atau pihak berwenang publik.

4. Kovenan tidak memuat definisi mengenai konsep-konsep yang termuat di pasal 7. Demikian juga halnya dengan Komite yang tidak menganggap perlu dibuatnya daftar tindakan-tindakan yang dilarang atau dibuatnya pembedaan yang tajam antara penghukuman atau perlakuan yang berbeda-beda; pembedaan tergantung pada sifat, tujuan dan kekejaman perlakuan yang diterapkan.

5. Larangan di pasal 7 berkaitan tidak hanya dengan tindakan-tindakan yang menyebabkan rasa sakit secara fisik, tetapi juga tindakan-tindakan yang menyebabkan ketersiksaan mental korban. Kemudian, dalam pandangan Komite, larangan juga berlaku bagi penghukuman fisik (*corporal punishment*), termasuk tindakan disipliner yang berlebihan yang diperintahkan sebagai penghukuman terhadap suatu kejahatan atau sebagai suatu langkah disipliner pendidikan. Harus

ditekankan bahwa pasal 7 khususnya melindungi anak-anak, siswa-siswi sekolah, dan pasien di institusi-institusi pendidikan dan medis.

6. Komite mencatat bahwa pengurungan yang lama atas seseorang yang ditahan atau dipenjara termasuk tindakan yang dilarang oleh pasal 7. Sebagaimana dinyatakan oleh Komite dalam komentar umum no. 6 (paragraf 16), pasal 6 Kovenan secara umum merujuk pada penghapusan hukuman mati dalam suatu istilah yang sangat mendorong bahwa penghapusan tersebut dilakukan. Kemudian, ketika hukuman mati diterapkan oleh suatu Negara Pihak untuk kejahatan-kejahatan yang sangat serius, maka hukuman mati tersebut tidak hanya harus sangat dibatasi sesuai dengan pasal 6 tetapi juga harus dilakukan dengan cara yang menyebabkan penderitaan fisik dan mental yang seminimal mungkin.

7. Pasal 7 secara tegas melarang eksperimen medis atau ilmiah tanpa persetujuan orang yang bersangkutan. Komite mencatat bahwa pada umumnya laporan-laporan Negara Pihak hanya mencantumkan sedikit informasi mengenai hal ini. Harus diberikan perhatian lebih pada kebutuhan dan langkah-langkah gune menjamin ketaatan pada ketentuan ini. Komite juga mengamati bahwa perlindungan khusus berkaitan dengan eksperimen-eksperimen tersebut diperlukan dalam hal orang-orang yang tidak dapat memberikan persetujuannya, dan khususnya orang-orang yang berada dalam penahanan atau pemenjaraan. Orang-orang semacam itu tidak boleh menjadi subyek eksperimen medis atau ilmiah apa pun yang dapat mempengaruhi kesehatan mereka.

8. Komite mencatat bahwa pelaksanaan pasal 7 tidak cukup hanya sekedar melarang perlakuan atau penghukuman atau menjadikan hal-hal tersebut sebagai suatu kejahatan. Negara-negara Pihak harus memberikan informasi kepada Komite tentang langkah-langkah legislatif, administratif, yudisial, dan lainnya yang telah diambil guna mencegah dan menghukum tindak-tindak penyiksaan dan perlakuan yang kejam, tidak manusiawi, dan merendahkan martabat manusia di wilayah mana pun yang berada dalam yurisdiksi mereka.

9. Dalam pandangan Komite, Negara-negara Pihak tidak boleh menempatkan individu dalam bahaya penyiksaan atau perlakuan atau penghukuman yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia ketika mereka dikembalikan ke suatu Negara dalam rangka ekstradisi, pengusiran atau pengembalian (*refoulement*). Negara-negara Pihak harus mengindikasikan dalam laporan-laporan mereka tentang langkah-langkah yang telah mereka adopsi berkaitan dengan hal ini.

10. Komite juga harus diinformasikan mengenai bagaimana Negara-negara Pihak mendiseminasikan informasi yang relevan berkaitan dengan pelarangan penyiksaan dan perlakuan yang dilarang oleh pasal 7 kepada masyarakat luas. Petugas penegak hukum, petugas medis, personil polisi, serta orang-orang lain yang terlibat dalam proses penahanan atau perlakuan terhadap setiap individu yang menjadi subyek penangkatan, penahanan atau pemenjaraan harus menerima instruksi dan pelatihan yang layak. Negara-negara Pihak harus memberikan informasi kepada

Komite tentang instruksi dan pelatihan yang diberikan tersebut dan cara bagaimana pelarangan dalam pasal 7 menjadi bagian yang tidak terpisahkan dalam peraturan operasional dan standar-standar etis yang harus diikuti oleh orang-orang sebagaimana disebutkan di atas.

11. Sebagai tambahan dari penggambaran tentang langkah-langkah yang disediakan bagi perlindungan umum terhadap tindakan-tindakan yang dilarang berdasarkan pasal 7 yang menjadi hak setiap orang, suatu Negara Pihak harus menyediakan informasi lengkap mengenai jaminan-jaminan (*safeguards*) perlindungan khusus bagi kelompok orang-orang yang rentan. Harus dicatat bahwa berdasarkan peninjauan secara sistematis, maka aturan, instruksi, metode, dan praktik interogasi serta pengaturan penahanan dan perlakuan terhadap orang-orang yang mengalami penangkapan, penahanan, atau pemenjaraan merupakan sarana efektif guna mencegah kasus-kasus penyiksaan dan penganiayaan. Guna menjamin perlindungan yang efektif bagi orang-orang yang ditahan, maka harus dibuat ketentuan-ketentuan bagi tahanan yang ditahan di tempat-tempat yang diakui secara resmi sebagai tempat penahanan dan nama tempat penahanan tersebut serta agar nama-nama orang yang bertanggung jawab atas penahanan tersebut dimasukkan dalam suatu daftar yang tersedia dan dapat diakses oleh orang-orang yang bersangkutan, termasuk keluarga dan teman-teman tahanan tersebut. Untuk tujuan yang sama, waktu dan tempat terjadinya interogasi harus dicatat, bersama dengan nama-nama orang-orang yang hadir, serta informasi ini harus tersedia untuk tujuan proses yudisial atau administratif. Juga harus dibuat ketentuan-ketentuan guna mencegah penahanan tanpa-komunikasi (*incommunicado*). Dalam hal ini, Negara-

negara Pihak harus menjamin bahwa setiap tempat penahanan harus bebas dari alat-alat yang dapat dipergunakan untuk melakukan penyiksaan atau penganiayaan. Perlindungan terhadap tahanan juga menentukan agar akses terhadap dokter dan penasehat hukum harus tersedia secara cepat dan berkala bagi tanahan maupun anggota keluarganya, dengan pengawasan yang selayaknya jika diperlukan oleh proses penyelidikan.

12. Adalah penting untuk tidak mendorong terjadinya pelanggaran terhadap pasal 7 sehingga hukum harus melarang penggunaan proses yudisial yang menggunakan pernyataan-pernyataan atau pengakuan-pengakuan yang diperoleh melalui penyiksaan atau perlakuan lainnya yang dilarang.

13. Ketika menyerahkan laporan mereka tentang ketentuan-ketentuan hukum pidananya, Negara-negara Pihak harus memberikan indikasi mana dari ketentuan-ketentuan tersebut yang menghukum penyiksaan dan perlakuan atau penghukuman yang kejam, tidak manusiawi, dan merendahkan martabat manusia, yang secara khusus menyebutkan tentang hukuman-hukuman atas perbuatan-perbuatan tersebut, baik yang dilakukan oleh pejabat publik maupun orang orang-orang yang bertindak atas nama Negara, atau oleh orang-orang sipil. Mereka yang melanggar pasal 7, baik dengan mendorong, memerintahkan, membiarkan, atau melakukan perbuatan-perbuatan yang dilarang tersebut, harus dapat diminta pertanggungjawabannya. Sebagai akibatnya, mereka yang menolak untuk mematuhi perintah tidak boleh dihukum atau menjadi subyek tindakan-tindakan pembalasan.

14. Pasal 7 harus dibaca bersamaan dengan pasal 2 ayat 3 dari Kovenan. Dalam laporan-laporan mereka, Negara-negara Pihak harus memberikan indikasi tentang bagaimana sistem hukumnya secara efektif menjamin penghapusan semua perbuatan yang dilarang oleh pasal 7 secara cepat serta upaya-upaya pemulihan yang selayaknya. Hak untuk mengajukan pengaduan terhadap penganiayaan yang dilarang oleh pasal 7 harus diakui dalam hukum domestik. Pengaduan-pengaduan semacam itu harus diselidiki dengan segera dan secara imparsial oleh kewenangan yang kompeten agar dapat memberikan upaya pemulihan yang efektif. Laporan Negara-negara Pihak harus memberikan informasi khusus mengenai upaya-upaya pemulihan yang tersedia bagi korban penganiayaan dan prosedur yang harus diikuti oleh para pengadu, serta statistik jumlah pengadu dan bagaimana pengaduan-pengaduan tersebut ditangani.

15. Komite mencatat bahwa beberapa Negara telah memberikan amnesti dalam hal tindakan-tindakan penyiksaan. Pada dasarnya amnesti tidak sesuai dengan kewajiban Negara untuk menyelidiki tindakan-tindakan tersebut; untuk menjamin kebebasan dari tindakan-tindakan semacam itu dari wilayah yurisdiksi mereka; dan untuk menjamin bahwa tindakan-tindakan tersebut tidak akan terulang lagi di masa depan. Negara-negara tidak boleh merampas hak individu-individu atas upaya pemulihan yang efektif, termasuk kompensasi dan rehabilitasi penuh sebagaimana dimungkinkan.

Komite Hak Asasi Manusia

Komentar Umum 21

Pasal 10

(Sesi keempat puluh empat, 1992), Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia

U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 33 (1994)

---

1. Komentar Umum ini menggantikan Komentar Umum No. 9 (sesi keenam belas, 1982) yang mencerminkan dan mengembangkannya lebih lanjut.

2. Pasal 10 ayat 1 dari Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik berlaku bagi setiap orang yang dirampas kemerdekaannya atas dasar hukum dan kewenangan Negara yang ditahan di penjara-penjara, rumah-rumah sakit – khususnya rumah sakit jiwa – kamp-kamp penahanan atau lembaga-lembaga pemasyarakatan atau di mana pun. Negara-negara Pihak harus menjamin bahwa prinsip yang tercantum di dalam pasal ini diberlakukan di semua institusi dan tempat penahanan yang berada di bawah yurisdiksinya.

3. Pasal 10 ayat 1 mewajibkan Negara-negara Pihak akan suatu kewajiban positif terhadap orang-orang yang rentan karena status mereka sebagai orang-orang yang dirampas kemerdekaannya, dan sebagai tambahan dari hak mereka untuk bebas dari penyiksaan, perlakuan atau penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi, atau merendahkan martabat manusia yang dilarang oleh pasal 7 Kovenan. Oleh karena itu, tidak hanya orang-orang yang dirampas kebebasannya tidak boleh menjadi subyek perlakuan yang bertentangan dengan pasal 7, termasuk eksperimen medis atau ilmiah, tetapi mereka juga tidak boleh menjadi subyek penderitaan atau pembatasan lain dari selain yang diakibatkan oleh perampasan kemerdekaannya; penghormatan atas martabat manusia harus dijamin dalam kondisi yang sama sebagaimana dengan orang-orang yang bebas. Orang-orang yang dirampas kemerdekaannya harus dapat menikmati semua hak yang dijamin oleh Kovenan, dengan pembatasan yang tidak dapat dihindari dalam kondisi mereka yang berada dalam lingkungan yang tertutup.

4. Memperlakukan semua orang yang dirampas kemerdekaan secara manusiawi dan dengan penghormatan atas martabat mereka sebagai manusia adalah aturan yang bersifat mendasar dan universal. Sebagai akibatnya, penerapan aturan ini, minimalnya, tidak bisa bergantung pada sumber-sumber material yang tersedia di Negara Pihak. Aturan ini harus diterapkan tanpa pembedaan atas nama apa pun, seperti halnya ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, pendapat politik atau lainnya, asal usul kebangsaan atau sosial, kepemilikan, status kelahiran atau lainnya.

5. Negara-negara Pihak diundang untuk menyatakan dalam laporan-laporan mereka mengenai sejauh mana mereka telah menerapkan standar-standar Perserikatan Bangsa-Bangsa bagi perlakuan terhadap tahanan; Peraturan Standar Minimum Perlakuan terhadap Tahanan (1957), Prinsip-prinsip Dasar Perlakuan terhadap Narapidana (1988), Tata Cara Kerja Petugas Penegak Hukum (1978), dan Prinsip-Prinsip Etika Medis yang relevan bagi Peran Petugas Medis, terutama Dokter, dalam Perlindungan Narapidana dan Tahanan terhadap Penyiksaan dan Perlakuan atau Hukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi atau Merendahkan Martabat Manusia (1982).

6. Komite mengingatkan kembali bahwa laporan-laporan Negara Pihak harus memuat informasi lengkap mengenai peraturan ketentuan-ketentuan dalam peraturan perundangan-undangan dan administratif di tingkat nasional yang mengatur tentang hak yang disediakan oleh pasal 10 ayat 1. Komite juga mempertimbangkan bahwa adalah penting bagi laporan-laporan tersebut untuk menyebutkan secara khusus tentang langkah-langkah konkret yang telah diambil oleh kewenangan yang kompeten guna memonitor pelaksanaan peraturan-peraturan berkaitan dengan perlakuan terhadap orang-orang yang dirampas kemerdekaannya secara efektif. Negara-negara Pihak harus memasukkan dalam laporan-laporan mereka informasi tentang sistem pengawasan atas pembangunan penjara, tentang langkah-langkah khusus yang telah diambil guna mencegah penyiksaan dan perlakuan yang kejam, tidak manusiawi, atau merendahkan martabat manusia, dan tentang bagaimana pengawasan yang imparsial tersebut dapat dijamin.

7. Kemudian, Komite mengingatkan kembali bahwa laporan-laporan Negara Pihak harus memuat tentang apakah berbagai ketentuan yang diberlakukan menjadi bagian yang integral dalam pelatihan personil-personil yang memiliki kewenangan atas orang-orang yang dirampas kemerdekaan dan apakah ketentuan-ketentuan tersebut secara tegas diberlakukan oleh personil-personil yang dibebastugaskan dari tugas-tugas mereka. Juga harus disebutkan secara khusus mengenai apakah orang-orang yang ditangkap atau ditahan memiliki akses terhadap informasi semacam itu dan memiliki sarana hukum yang efektif yang memampukan mereka untuk menjamin bahwa aturan-aturan tersebut dihormati, untuk mengajukan pengaduan jika aturan-aturan tersebut dilanggar, dan untuk memperoleh kompensasi yang selayaknya jika terjadi pelanggaran terhadap aturan-aturan tersebut.

8. Komite mengingatkan kembali bahwa prinsip yang ditentukan di pasal 10 ayat 1 menjadi suatu dasar bagi kewajiban khusus lain bagi Negara-negara Pihak berkaitan dengan hukum pidananya, yang diatur di pasal 10 ayat 2 dan ayat 3.

9. Pasal 10 ayat 2 poin (a) mengatur tentang pemisahan, kecuali dalam kondisi-kondisi khusus, antara para tertuduh dengan narapidana. Pemisahan semacam ini diperlukan untuk menekankan status mereka sebagai orang-orang yang belum menerima putusan pengadilan (*unconvicted*) yang pada saat yang sama menikmati hak atas praduga tak bersalah sebagaimana ditentukan di pasal 14 ayat 2. Laporan-laporan Negara Pihak harus menyatakan tentang bagaimana pemisahan para

tertuduh dari narapidana diberlakukan dan menjelaskan tentang bagaimana perlakuan terhadap para tertuduh berbeda dengan narapidana.

10. Untuk pasal 10 ayat 3, yang berkaitan dengan narapidana, Komite ingin mendapatkan informasi yang lengkap mengenai pelaksanaan sistem pemenjaraan di suatu Negara Pihak. Sistem pemenjaraan tidak boleh sepenuhnya hanya untuk pembalasan dendam (*retributory*); sistem pemenjaraan harus dibangun dengan tujuan reformasi dan rehabilitasi sosial narapidana. Negara-negara Pihak diundang untuk mencantumkan mengenai apakah mereka telah memiliki suatu sistem yang memberikan bantuan setelah para narapidana bebas dari penjara dan untuk memberikan informasi tentang keberhasilan sistem tersebut.

11. Dalam sejumlah kasus, informasi yang diberikan oleh Negara Pihak tidak mencantumkan secara spesifik tentang referensi baik ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan maupun administratif atau langkah-langkah praktis guna menjamin pendidikan ulang bagi para narapidana. Komite meminta informasi yang spesifik mengenai langkah-langkah yang telah diambil guna menyediakan pengajaran, pendidikan dan pendidikan ulang, panduan kejuruan, dan pelatihan dan juga berkaitan dengan program-program kerja bagi narapidana di dalam maupun di luar penjara.

12. Guna menentukan apakah prinsip yang ditentukan di pasal 10 ayat 3 telah sepenuhnya dihormati, Komite juga meminta informasi mengenai langkah-langkah spesifik yang yang diterapkan pada saat penahanan, misalnya, bagaimana para narapidana ditangani secara individual dan bagaimana mereka dikategorikan, sistem disipliner, penahanan secara soliter dan penahanan dengan keamanan tingkat tinggi, serta kondisi-kondisi dimana hubungan dengan dunia luar (keluarga, penasehat hukum, jasa pelayanan sosial dan medis, organisasi nonpemerintah) tetap dijamin.

13. Kemudian, Komite mencatat bahwa beberapa Negara Pihak tidak mencantumkan informasi mengenai perlakuan terhadap tertuduh atau narapidana anak-anak di bawah umur (*juvenile*) dalam laporan-laporannya. Pasal 10 ayat 2 poin (b) menentukan bahwa tertuduh anak-anak di bawah umur harus dipisahkan dari orang-orang dewasa. Informasi yang diberikan di laporan-laporan menunjukkan bahwa beberapa Negara Pihak tidak memberikan perhatian yang khusus pada kenyataan bahwa hal ini merupakan ketentuan wajib dari Kovenan. Teks pasal ini juga menentukan bahwa kasus-kasus yang melibatkan anak-anak di bawah umur juga harus ditangani sesegera mungkin. Laporan-laporan harus menyebutkan secara spesifik mengenai langkah-langkah yang diambil oleh Negara-negara Pihak guna memberikan dampak bagi ketentuan tersebut. Terakhir, berdasarkan pasal 10 ayat 3, pelaku kejahatan yang merupakan anak-anak di bawah umur harus dipisahkan dari orang-orang dewasa dan harus diberikan perlakuan yang selayaknya berdasarkan usia dan status hukum mereka berkaitan dengan kondisi penahanannya, seperti misalnya jam kerja yang lebih pendek dan hubungan dengan

pihak keluarga, dengan tujuan untuk meningkatkan proses reformasi dan rehabilitasi mereka. Pasal 10 tidak menentukan tentang batasan usia pelaku kejahatan yang merupakan anak-anak di bawah umur. Hal ini harus ditentukan sendiri oleh setiap Negara Pihak dengan mempertimbangkan kondisi-kondisi sosial, budaya, dan lainnya yang berkaitan. Namun demikian, Komite berpendapat bahwa pasal 6 ayat 5 menentukan bahwa semua orang yang berusia di bawah 18 tahun harus dianggap sebagai anak-anak (*juveniles*), setidaknya untuk hal-hal yang berkaitan dengan pidana. Negara-negara harus memberikan informasi yang relevan tentang batasan usia orang-orang yang diberlakukan sebagai anak-anak (*juveniles*). Dalam hal ini, Negara-negara Pihak diundang untuk mengindikasikan apakah mereka telah menerapkan Peraturan Standar Minimum untuk Administrasi Peradilan Anak, yang dikenal sebagai Peraturan Beijing (1987).

Komite Hak Asasi Manusia

Komentar Umum 22

Pasal 18

(Sesi keempat puluh delapan, 1993), Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia

U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 35 (1994)

---

1. Hak atas berpikir, berkeyakinan, dan beragama (yang termasuk kebebasan untuk menganut kepercayaan) dalam pasal 18.1 bersifat luas dan mendalam; hak ini mencakup kebebasan berpikir mengenai segala hal, kepercayaan pribadi, dan komitmen terhadap agama atau kepercayaan, baik yang dilakukan secara individual maupun bersama-sama dengan orang lain. Komite meminta perhatian Negara-negara Pihak pada kenyataan bahwa kebebasan berpikir dan kebebasan berkeyakinan sama-sama dilindungi seperti halnya kebebasan beragama dan berkepercayaan. Karakter mendasar dari kebebasan-kebebasan ini juga dicerminkan pada kenyataan bahwa ketentuan ini tidak dapat dikurangi (*cannot be derogated*) bahkan pada saat darurat publik, sebagaimana dinyatakan di pasal 4.2 dalam Kovenan.

2. Pasal 18 melindungi kepercayaan-kepercayaan tauhid, nontauhid, dan ateisme, serta hak untuk tidak menganut agama atau kepercayaan apa pun. Istilah “kepercayaan” dan “agama” harus dipahami secara luas. Pasal 18 tidak membatasi penerapannya hanya pada agama-agama tradisional atau agama-agama dan kepercayaan-kepercayaan yang memiliki karakteristik institusional atau praktik-praktik yang serupa dalam agama-agama tradisional tersebut. Oleh karenanya, Komite prihatin akan adanya kecenderungan diskriminasi terhadap suatu agama atau kepercayaan atas dasar apa pun, termasuk berdasarkan kenyataan bahwa agama atau kepercayaan tersebut baru saja dibentuk, atau bahwa agama tersebut mewakili suatu kelompok agama minoritas dalam komunitas dengan agama mayoritas tertentu yang mungkin menjadi subyek permusuhan.

3. Pasal 18 membedakan kebebasan berpikir, berkeyakinan, dan beragama atau berkepercayaan dari kebebasan untuk menjalankan agama atau kepercayaannya. Pasal ini tidak mengijinkan adanya pembatasan apa pun terhadap kebebasan berpikir dan berkeyakinan atau terhadap kebebasan untuk menganut atau menerima suatu agama atau kepercayaannya sesuai dengan pilihannya. Kebebasan-kebebasan ini dilindungi tanpa pengecualian, sebagaimana halnya hak setiap orang untuk mempunyai pendapat tanpa diganggu di pasal 19.1. Sesuai dengan pasal 18.2 dan pasal 17, tidak seorang pun dapat dipaksa untuk mengungkapkan pikiran atau kesetiaannya terhadap suatu agama atau kepercayaan.

4. Kebebasan untuk menjalankan agama atau kepercayaan dapat dilakukan “baik secara individu maupun bersama-sama dengan orang lain, dan baik di tempat umum atau tertutup”. Kebebasan untuk menjalankan agama dan kepercayaan dalam ibadah, ketaatan, pengamalan, dan pengajaran mencakup berbagai kegiatan. Konsep ibadah mencakup kegiatan ritual dan seremonial yang merupakan pengungkapan langsung dari kepercayaan seseorang, penggunaan cara-cara dan obyek-obyek ritual, penunjukan simbol-simbol, dan menjalankan hari raya dan hari istirahat. Pelaksanaan dan praktik agama atau kepercayaan mungkin tidak hanya mencakup kegiatan-kegiatan seremonial, tetapi juga kebiasaan-kebiasaan seperti peraturan tentang makanan, pemakaian pakaian tertentu atau penutup-kepala, keterlibatan dalam ritual-ritual yang berhubungan dengan tahapan-tahapan tertentu dalam hidup manusia, dan pemakaian bahasa tertentu yang biasa digunakan dalam suatu kelompok. Kemudian, pengamalan dan pengajaran agama atau kepercayaan mencakup kegiatan-kegiatan integral yang dilakukan oleh kelompok-kelompok agama berkaitan dengan urusan-urusan mendasar mereka, seperti kebebasan untuk memilih pemimpin agama, pendeta, dan guru, kebebasan untuk membentuk seminari atau sekolah agama, dan kebebasan untuk membuat dan menyebarluaskan teks-teks atau publikasi-publikasi agama.

5. Komite mengamati bahwa kebebasan untuk “menganut atau menerima” suatu agama atau kepercayaan juga mencakup kebebasan untuk memilih agama atau kepercayaan, termasuk hak untuk mengganti agama atau kepercayaan yang dianutnya dengan agama atau kepercayaan yang lain, atau untuk mengadopsi pandangan ateisme, serta hak untuk mempertahankan suatu agama atau

kepercayaan. Pasal 18.2 melarang pemaksaan yang dapat melanggar hak untuk menganut atau menerima suatu agama atau kepercayaan, termasuk penggunaan ancaman kekerasan fisik atau sanksi hukum guna memaksa orang-orang yang percaya atau tidak percaya untuk menaati kepercayaan dan penganut agama mereka, untuk menolak agama atau kepercayaan mereka, atau untuk mengganti agama atau kepercayaan mereka. Kebijakan-kebijakan atau praktik-praktik yang memiliki tujuan atau dampak yang sama, seperti misalnya, kebijakan atau praktik yang membatasi akses terhadap pendidikan, pelayanan kesehatan, pekerjaan, atau hak-hak yang dijamin oleh pasal 25 dan ketentuan-ketentuan lain dalam Kovenan, juga tidak sesuai dengan pasal 18.2. Perlindungan yang sama diberikan pada penganut semua kepercayaan yang bersifat nonagama.

6. Komite memandang bahwa pasal 18.4 mengijinkan adanya pengajaran di sekolah publik berkaitan dengan mata pelajaran seperti sejarah umum agama-agama dan etika jika mata pelajaran tersebut diberikan secara netral dan obyektif. Kebebasan orang tua atau wali yang sah untuk memastikan bahwa pendidikan agama dan moral bagi anak-anak mereka sesuai dengan keyakinan mereka sendiri, yang diatur di pasal 18.4, berkaitan dengan jaminan terhadap kebebasan untuk mengajarkan agama atau kepercayaan yang dinyatakan di pasal 18.1. Komite mencatat bahwa pendidikan publik yang mencakup pengajaran terhadap satu agama atau kepercayaan tertentu saja adalah tidak sesuai dengan pasal 18.4, kecuali jika dibuat suatu ketentuan tentang pengecualian atau alternatif yang tidak diskriminatif yang mengakomodir keingingan orang tua dan wali yang sah.

7. Sesuai dengan pasal 20, tidak satu pun pengamalan agama atau kepercayaan dapat digunakan sebagai propaganda untuk berperang atau advokasi kebencian nasional, rasial, atau agama, yang dapat mendorong terjadinya diskriminasi, permusuhan, atau kekerasan. Sebagaimana dinyatakan oleh Komite dalam Komentar Umum No. 11 [19], Negara-negara Pihak memiliki kewajiban untuk menegakkan hukum guna melarang tindakan-tindakan tersebut.

8. Pasal 18.3 mengijinkan adanya pembatasan terhadap kebebasan untuk menjalankan agama atau kepercayaan seseorang hanya jika pembatasan tersebut diatur oleh ketentuan hukum dan diperlukan untuk melindungi keamanan, ketertiban, kesehatan atau moral masyarakat, atau hak dan kebebasan mendasar orang lain. Kebebasan dari pemaksaan untuk memiliki atau menganut agama atau kepercayaan tertentu serta kebebasan orang tua dan wali yang sah untuk menjamin pendidikan agama dan moral tidak bisa dibatasi. Dalam mengartikan ruang lingkup ketentuan pembatasan yang diijinkan, Negara-negara Pihak harus memulai dari kebutuhan untuk melindungi hak-hak yang dijamin oleh Kovenan, termasuk hak atas kesetaraan dan nondiskriminasi di bidang apa pun sebagaimana ditentukan di pasal 2, pasal 3, dan pasal 26. Pembatasan yang diterapkan harus dijamin oleh hukum dan tidak boleh diterapkan dengan cara-cara yang dapat melanggar hak-hak yang dijamin di pasal 18. Komite mengamati bahwa ayat 3 pasal 18 harus diartikan secara tegas: pembatasan tidak dibolehkan berdasarkan hal-hal yang tidak dinyatakan di pasal tersebut, walaupun jika alasan tersebut diperkenankan sebagai pembatasan terhadap hak-hak lain yang dilindungi oleh Kovenan, seperti misalnya keamanan nasional. Pembatasan-pembatasan dapat diterapkan hanya untuk tujuan-tujuan

sebagaimana yang telah diatur serta harus berhubungan langsung dan sesuai dengan kebutuhan khusus yang sudah ditentukan. Pembatasan tidak boleh diterapkan untuk tujuan-tujuan yang diskriminatif atau diterapkan dengan cara yang diskriminatif. Komite menganggap bahwa konsep moral berasal dari banyak tradisi sosial, filosofi, dan agama; oleh karenanya, pembatasan terhadap kebebasan untuk menjalankan agama atau kepercayaan untuk tujuan melindungi moral harus didasarkan pada prinsip-prinsip yang diambil tidak hanya dari satu tradisi saja. Orang-orang yang sudah menjadi subyek pembatasan hukum tertentu, misalnya narapidana, harus dapat menikmati hak mereka untuk menjalankan agama atau kepercayaannya sebagaimana dimungkinkan dan sesuai dengan kekhususan pembatasan terhadap mereka. Laporan-laporan Negara Pihak harus memberikan informasi tentang ruang lingkup dan dampak pembatasan berdasarkan pasal 18.3, baik persoalan hukum maupun penerapannya dalam kondisi-kondisi khusus.

9. Kenyataan bahwa suatu agama diakui sebagai agama negara, atau bahwa agama tersebut dinyatakan sebagai agama resmi atau tradisi, atau bahwa penganut agama tersebut terdiri dari mayoritas penduduk, tidak boleh menyebabkan tidak dinikmatinya hak-hak yang dijamin oleh Kovenan, termasuk oleh pasal 18 dan pasal 27, maupun menyebabkan diskriminasi terhadap penganut agama lain atau orang-orang yang tidak beragama atau berkepercayaan. Khususnya, langkah-langkah tertentu yang mendiskriminasi orang-orang tersebut, seperti langkah-langkah yang membatasi akses terhadap pelayanan pemerintah hanya bagi anggota agama yang dominan atau memberikan kemudahan-kemudahan ekonomi hanya bagi mereka atau menerapkan pembatasan khusus terhadap praktik kepercayaan lain, adalah

tidak sesuai dengan pelarangan diskriminasi berdasarkan agama atau kepercayaan dan jaminan terhadap perlindungan yang setara dalam pasal 26. Langkah-langkah yang diatur oleh pasal 20, ayat 2 Kovenan mencakup perlindungan dari pelanggaran terhadap hak-hak agama minoritas dan kelompok agama lainnya untuk melaksanakan hak-hak yang dijamin oleh pasal 18 dan pasal 27, dan dari tindakan-tindakan kekerasan atau diskriminasi terhadap kelompok-kelompok tersebut. Komite ingin diberikan informasi tentang langkah-langkah yang telah diambil oleh Negara-negara Pihak untuk melindungi praktik-praktik semua agama atau kepercayaan dari pelanggaran dan untuk melindungi penganutnya dari diskriminasi. Hal yang sama, informasi mengenai penghormatan hak-hak penganut agama minoritas berdasarkan pasal 27 juga penting untuk dinilai oleh Komite berkaitan dengan sejauh mana hak atas kebebasan berpikir, berkeyakinan, beragama dan berkepercayaan telah dilaksanakan oleh Negara-negara Pihak. Negara-negara Pihak yang bersangkutan harus memasukkan dalam laporannya tentang informasi yang berkaitan dengan praktik-praktik yang ditentukan oleh hukum dan yurisprudensinya yang dapat dihukum sebagai penghinaan terhadap Tuhan.

10. Jika suatu kepercayaan diperlakukan sebagai ideologi resmi dalam konstitusi-konstitusi, statuta-statuta, proklamasi-proklamasi pihak yang berkuasa, dan sebagainya, atau dalam praktik aktual, maka hal ini tidak boleh menyebabkan tidak terpenuhinya kebebasan terdasarkan pasal 18 atau hak-hak lain yang diakui oleh Kovenan maupun menyebabkan diskriminasi terhadap orang-orang yang tiadk menerima ideologi resmi tersebut atau yang menentangnya.

11. Banyak individu menyatakan adanya hak untuk menolak melakukan wajib militer (penolakan wajib militer) dengan alasan bahwa hak tersebut berasal dari kebebasan mereka berdasarkan pasal 18. Berkaitan dengan hal tersebut, semakin banyak Negara telah menetapkan dalam hukum mereka tentang pengecualian dalam wajib militer bagi warga negara yang benar-benar menganut agama atau kepercayaan lain yang melarang keterlibatan dalam wajib militer dan mengganti hal tersebut dengan bentuk kewajiban nasional alternatif. Kovenan tidak secara eksplisit merujuk pada hak atas penolakan wajib militer, tetapi Komite menganggap bahwa hak tersebut dapat didasarkan pada pasal 18, akrena kewajiban untuk menggunakan senjata mungkin saja berkonflik dengan kebebasan berkeyakinan dan hak untuk mengamalkan agama atau kepercayaan seseorang. Ketika hak ini diakui oleh hukum atau praktik, tidak terhadap perbedaan antara orang-orang yang menolak wajib militer atas dasar sifat kepercayaan mereka; seperti juga halnya tidak boleh ada diskriminasi terhadap orang-orang yang menolak wajib militer karena mereka gagal melaksanakannya. Komite mengundang Negara-negara Pihak untuk melaporkan kondisi-kondisi di mana orang-orang dapat dikecualikan dari wajib militer atas dasar hak-hak mereka berdasarkan pasal 18 dan tentang sifat dan jangka waktu kewajiban nasional alternatif sebagai penggantinya.

Komite Hak Asasi Manusia

Komentar Umum 23

Pasal 27

(Sesi kelima puluh, 1994), Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia

U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 38 (1994)

---

1. Pasal 27 Kovenan menentukan bahwa, di Negara-negara yang memiliki minoritas etnis, agama, atau bahasa, orang-orang yang berasal dari kelompok minoritas tersebut harus dapat menikmati hak-haknya, baik dalam masyarakat maupun bersama anggota-anggota lain dalam kelompoknya, untuk menikmati budayanya sendiri, untuk menyatakan dan menerapkan agamanya sendiri, atau untuk menggunakan bahasanya sendiri. Komite mengamati bahwa pasal ini membentuk dan mengakui suatu hak yang diberikan pada individu-individu yang berasal dari kelompok-kelompok minoritas dan yang berbeda dari, dan sebagai tambahan pada, semua hak-hak lain yang menjadi haknya berdasarkan Kovenan, sebagai individu yang sama dengan orang-orang lainnya.

2. Dalam beberapa komunikasi yang diserahkan pada Komite berdasarkan Protokol Opsional, hak yang dilindungi dalam pasal 27 telah menjadi rancu dengan hak orang-orang untuk menentukan nasibnya sendiri berdasarkan pasal 1 dari Kovenan. Kemudian, dalam laporan-laporan yang diserahkan oleh Negara-negara Pihak

berdasarkan pasal 40 dari Kovenan, kewajiban-kewajiban Negara-negara Pihak berdasrakan pasal 27 seringkali menjadi rancu dengan kewajiban mereka berdasarkan pasal 2 ayat 1 untuk menjamin penikmatan hak-hak yang diakui oleh Kovenan tanpa diskriminasi dan juga atas dasar kesetaraan di hadapan hukum serta perlindungan hukum yang yang setara berdasarkan pasal 26.

3.1. Kovenan membedakan antara hak untuk menentukan nasib sendiri dan hak-hak yang dilindungi oleh pasal 27. Hak untuk menentukan nasib sendiri dinyatakan sebagai suatu hak yang dimiliki oleh orang-orang dan ditangani dalam bagian terpisah (Bagian I) dari Kovenan. Penentuan nasib sendiri bukan merupakan hak yang diakui secara hukum (*cognizable*) dalam Protokol Opsional. Namun, pasal 27 berkaitan dengan hak-hak yang diberikan kepada individu-individu, seperti halnya pasal-pasal yang berkaitan dengan hak-hak lain yang diberikan pada individu-idnvidu, diatur di Bagian III dari Kovenan dan diakui secara hukum (*cognizable*) dalam Protokol Opsional.

3.2. Penikmatan atas hak-hak yang berhubungan dengan pasal 27 tidak berprasangka pada kedaulatan dan integritas territorial suatu Negara Pihak. Pada saat yang bersamaan, salah satu aspek dari hak-hak individu yang dilindungi oleh pasal ini – misalnya, hak untuk menikmati budaya tertentu – mungkin saja terdapat dalam suatu tata kehidupan yang berhubungan erat dengan wilayah dan penggunaan sumber-sumber dayanya. Hal ini dapat saja terjadi pada anggota-anggota masyarakat adapt yang merupakan minoritas di suatu negara.

4. Kovenan juga membedakan antara hak-hak yang dilindungi oleh pasal 27 dari jaminan-jaminan berdasarkan pasal 2 ayat 1 dan pasal 26. Hak berdasarkan pasal 2 ayat 1, yaitu hak untuk menikmati hak-hak dalam Kovenan tanpa diskriminasi berlaku bagi semua individu dalam suatu wilayah atau yurisdiksi Negara tanpa melihat apakah individu tersebut berasal dari kelompok minoritas atau bukan. Kemudian, terdapat hak lain yang berbeda yang diatur oleh pasal 26 yaitu kedudukan yang sama di depan hukum, perlindungan hukum yan gsama, dan nondiskriminasi berkaitan dengan hak-hak yang diberikan serta kewajiban-kewajiban yang dibebankan kepada Negara-negara. Hal ini mengatur tentang pelaksanaan semua hak, baik yang dilindungi oleh Kovenan maupun yang tidak, yang diberikan oleh Negara Pihak kepada individu-individu yang berada di wilayahnya atau yang berada dalam yurisdiksinya, baik apakah mereka berasal dari kelompok minoritas yang disebutkan di pasal 27 atau pun tidak. Beberapa Negara Pihak yang menyatakan bahwa mereka tidak melakukan diskriminasi atas dasar etnisitas, bahasa atau agama, memberikan argumentasi yang salah, hanya dengan berdasarkan pernyataan tersebut, bahwa mereka tidak memiliki kelompok-kelompok minoritas.

5.1 Istilah-istilah yang digunakan di pasal 27 menunjukkan bahwa orang-orang yang seharusnya dilindungi adalah mereka yang berasal dari suatu kelompok dan yang memiliki budaya, agama, dan/atau bahasa yang sama. Istilah-istilah ini juga menunjukkan bahwa individu-individu yang seharusnya dilindungi tidak perlu merupakan warga dari Negara Pihak yang bersangkutan. Dalam hal ini, kewajiban-kewajiban berdasarkan pasal 2 ayat 1 juga berlaku, karena berdasarkan pasal tersebut, Negara Pihak diwajibkan untuk menhamin bahwa hak-hak yang dilindungi

oleh Kovenan harus tersedia bagi semua individu dalam wilayahnya dan yang menjadi subyek yurisdiksinya, kecuali hak-hak yang secara tegas dinyatakan hanya berlaku bagi warga negara, misalnya hak-hak politik berdasarkan pasal 26. Oleh karenanya, Negara Pihak tidak boleh membatasi hak-hak dalam pasal 27 hanya bagi warga negaranya semata.

5.2 Pasal 27 memberikan hak-hak pada orang-orang yang berasal dari kelompok-kelompok minoritas yang “terdapat” di suatu Negara Pihak. Mengingat sifat dan ruang lingkup hak-hak yang dicerminkan oleh pasal tersebut, adalah tidak relevan untuk menentukan tingkat permanen yang dikonotasikan oleh istilah “terdapat” tersebut. Hak-hak ini secara sederhana adalah bahwa individu-individu yang berasal dari kelompok-kelompok minoritas tidak boleh disangkal haknya, dalam masyarakat dengan anggota-anggota dari kelompoknya, untuk menikmati budayanya sendiri, untuk mempraktikkan agama mereka, dan untuk berbicara dalam bahasa mereka. Karena mereka tidak perlu menjadi warga dari negara yang bersangkutan, maka mereka juga tidak perlu merupakan penduduk tetap di negara yang bersangkutan. Dengan demikian, pekerja migran atau bahkan pengunjung di suatu Negara Pihak yang merupakan kelompok minoritas tidak boleh disangkal pelaksanaan hak-haknya. Sebagaimana halnya individu lain di wilayah suatu Negara Pihak, maka, untuk tujuan ini, mereka juga memiliki hak-hak umum, misalnya, kebebasan berorganisasi, berkumpul, dan berekspresi. Keberadaan suatu kelompok minoritas etnis, agama, atau bahasa di suatu Negara Pihak tidak tergantung pada keputusan oleh Negara Pihak yang bersangkutan, tetapi tergantung pada kriteria-kriteria yang dibuat secara obyektif.

5.3 Hak individu-individu yang berasal dari suatu kelompok minoritas bahasa untuk menggunakan bahasa mereka di antara mereka sendiri, baik di tempat privat maupun publik, berbeda dengan hak atas bahasa yang dilindungi oleh Kovenan. Khususnya, hal ini harus dibedakan dari hak atas kebebasan berekspresi yang bersifat umum yang dilindungi oleh pasal 19. Hak atas kebebasan berekspresi berlaku bagi semua orang, baik mereka berasal dari kelompok minoritas maupun yang tidak. Kemudian, hak yang dilindungi oleh pasal 27 harus dibedakan dari hak khusus dalam pasal 14 ayat 3 point (f) dari Kovenan yang memberikan hak bagi orang-orang yang dituduh untuk mendapatkan bantuan penerjemah ketika mereka tidak dapat memahami atau berbicara dalam bahasa yang digunakan di pengadilan. Dalam kondisi apa pun, pasal 14 ayat 3 poin (f) tidak memberikan hak bagi orang-orang tertuduh untuk menggunakan atau berbicara dalam bahasa mereka sendiri dalam proses peradilan.

6.1 Walaupun pasal 27 dinyatakan secara negatif, namun pasal ini diakui sebagai keberadaan suatu “hak” dan oleh karenanya tidak boleh diabaikan. Sebagai akibatnya, Negara Pihak memiliki kewajiban untuk menjamin bahwa keberadaan dan pelaksanaan hak ini dilindungi dari penyangkalan atau pelanggaran. Oleh karena itu, dibutuhkan adanya langkah-langkah perlindungan yang positif tidak hanya dari tindakan-tindakan oleh Negara Pihak itu sendiri, baik melalui kewenangan legislatif, yudisial, maupun administratifnya, tetapi juga dari tindakan orang-orang lain di dalam wilayah Negara Pihak yang bersangkutan.

6.2 Walaupun hak-hak yang dilindungi oleh pasal 27 adalah hak-hak individual, namun hak-hak ini tergantung pada kemampuan kelompok minoritas yang

bersangkutan untuk mempertahankan budaya, bahasa, atau agamanya sendiri. Dengan demikian, mungkin diperlukan juga langkah-langkah positif oleh Negara-negara guna melindungi identitas suatu kelompok minoritas dan hak-hak yang dimiliki oleh anggota kelompok minoritas tersebut untuk menikmati dan mengembangkan budaya dan bahasa mereka, serta untuk mempraktikkan agamanya, dalam masyarakat bersama-bersama dengan anggota-anggota lain dalam kelompoknya. Berkaitan dengan hal ini, harus diamati bahwa langkah-langkah positif semacam itu harus menghormati ketentuan-ketentuan dalam pasal 2 ayat 1 dan pasal 26 dari Kovenan, baik dalam hal perlakuan antara kelompok-kelompok minoritas yang berbeda-beda dan perlakuan antara orang-orang yang berasal dari kelompok-kelompok minoritas dengan mereka yang berasal dari kelompok penduduk yang umum. Namun, sejauh langkah-langkah tersebut ditujukan untuk memperbaiki kondisi yang mencegah atau memperburuk penikmatan atas hak-hak yang dijamin oleh pasal 27, maka langkah-langkah tersebut mencerminkan sikap pembedaan yang sah berasarkan Kovenan, dengan syarat bahwa langkah-langkah tersebut dilakukan atas dasar kriteria-kriteria yang beralasan dan dibuat secara obyektif.

7. Berkaitan dengan pelaksanaan hak atas budaya yang dilindungi oleh pasal 27, Komite mengamati bahwa budaya terlihat dalam berbagai bentuk, termasuk suatu cara hidup tersendiri yang berkaitan dengan penggunaan sumber daya tanah, khususnya dalam hal masyarakat hukum adat. Termasuk dalam hak ini, antara lain, kegiatan-kegiatan tradisional seperti mencari ikan dan berburu, serta hak untuk hidup dalam reservasi-reservasi yang dilindungi oleh hukum. Penikmatan atas hak-hak ini membutuhkan langkah-langkah perlindungan hukum yang bersifat positif

serta langkah-langkah untuk menjamin partisipasi anggota-anggota kelompok masyarakat minoritas yang efektif dalam pengambilan keputusan yang mempengaruhi mereka.

8. Komite mengamati bahwa tidak satu pun dari hak yang dilindungi oleh pasal 27 dari Kovenan dapat dilaksanakan secara sah dalam suatu cara yang tidak konsisten dengan ketentuan-ketentuan lain dalam Kovenan.

9. Komite menyimpulkan bahwa pasal 27 berkaitan dengan hak-hak di mana perlindungan mewajibkan tugas-tugas khusus bagi Negara-negara Pihak. Perlindungan atas hak-hak ini ditujukan pada upaya untuk menjamin keberlangsungan hidup dan keberlanjutan pengembangan identitas budaya, agama, dan sosial kelompok minoritas yang bersangkutan, yang oleh karenanya memperkaya komposisi masyarakat secara keseluruhan. Dengan demikian, Komite mengamati bahwa hak-hak ini harus dilindungi dengan berbagai cara dan tidak boleh dibingungkan dengan hak-hak individu lainnya yang termuat dalam Kovenan. Oleh karena itu, Negara-negara Pihak memiliki suatu kewajiban untuk menjamin bahwa pelaksanaan hak-hak ini sepenuhnya dilindungi dan Negara-negara Pihak harus menunjukkan dalam laporan-laporan mereka tentang langkah-langkah yang telah mereka adopsi untuk mencapai hal tersebut.

Komite Hak Asasi Manusia

Komentar Umum 24 (52)

Komentar Umum tentang Persoalan-persoalan Berkaitan dengan Pembatasan yang Dilakukan Setelah Ratifikasi atau Aksesi terhadap Kovenan atau Protokol Opsionalnya, atau yang Berhubungan dengan Deklarasi Berdasarkan Pasal 41 Kovenan

Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia

U.N. Doc. CCPR/21/Rev.1/Add.6 (1994)[1]

---

1. Per-tanggal 1 November 1994, 46 dari 127 Negara Pihak pada Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik, di antara mereka sendiri, telah membuat 150 pembatasan yang bervariasi atas penerimaan mereka pada kewajiban-kewajiban berdasarkan Kovenan. Beberapa dari pembatasan ini termasuk kewajiban untuk menyediakan dan menjamin hak-hak khusus dalam Kovenan. Beberapa pembatasan yang lainnya lebih bersifat umum, seringkali ditujukan untuk menjamin keberlangsungan beberapa ketentuan hukum domestik yang bersifat sangat penting. Kemudian, beberapa pembatasan juga ditujukan pada pengakuan atas kompetensi Komite. Jumlah pembatasan, isi dan ruang lingkupnya dapat memperlemah pelaksanaan Kovenan secara efektif dan

cenderung memperlemah penghormatan terhadap kewajiban-kewajiban Negara-negara Pihak. Adalah penting bagi Negara-negara Pihak untuk mengetahui dengan tegas bahwa kewajiban-kewajiban mereka, dan juga Negara-negara Pihak lain, telah sepenuhnya dilaksanakan. Dan Komite, dalam melaksanakan tugasnya berdasarkan pasal 40 Kovenan atau berdasarkan Protokol Opsional, harus mengetahui apakah suatu Negara diikat oleh suatu kewajiban khusus dan sampai sejauh mana ikatan tersebut. Dengan demikian perlu untuk ditentukan apakah suatu pernyataan yang bersifat unilateral merupakan suatu pembatasan atau suatu deklarasi tentang pemahaman dan juga perlu ditentukan mengenai penerimaan dan dampak dari pernyataan tersebut.

2. Demi alasan-alasan ini, Komite telah mempertimbangkan pentingnya untuk mendiskusikan persoalan-persoalan tentang hukum internasional dan kebijakan hak asasi manusia dalam suatu Komentar Umum. Komentar Umum tersebut mengidentifikasi prinsip-prinsip hukum internasional yang berlaku untuk membuat suatu pembatasan dan yang membuat pembatasan tersebut dapat diterima melalui suatu pengujian serta interpretasi terhadap tujuannya. Komentar Umum ini membahas mengenai peran Negara-negara Pihak berkaitan dengan pembatasan-pembatasan yang dilakukan oleh Negara-negara lain. Komentar Umum ini juga membahas mengenai peran Komite berkaitan dengan pembatasan-pembatasan. Kemudian, Komentar Umum ini juga memastikan bahwa rekomendasi-rekomendasi yang diberikan kepada Negara-negara Pihak

dalam meninjau suatu pembatasan dan kepada Negara-negara yang belum menjadi Negara Pihak mengenai pertimbangan-pertimbangan dalam hal kebijakan hukum dan hak asasi manusia yang harus diingat ketika mereka sedang mempertimbangkan untuk meratifikasi atau mengaksesi dengan pembatasan-pembatasan tertentu.

3. Tidak selalu mudah untuk membedakan suatu pembatasan dari suatu deklarasi berkaitan dengan pemahaman suatu Negara atas interpretasi suatu ketentuan, atau bentuk suatu pernyataan tentang kebijakan. Harus diberikan pertimbangan pada niat suatu Negara, ketimbang pada bentuk instrumennya itu sendiri. Jika suatu pernyataan, apa pun nama atau judulnya, bertujuan untuk mengeluarkan atau memodifikasi dampak legal dari suatu perjanjian dalam penerapannya di suatu Negara, maka pernyataan tersebut adalah suatu pembatasan.[2] Di lainpihak, jika pernyataan yang disebut sebagai pembatasan itu hanyalah berupa pemahaman suatu Negara terhadap suatu ketentuan tetapi tidak mengeluarkan atau memodifikasi ketentuan tersebut dalam penerapannya di Negara yang bersangkutan, maka pada kenyataannya, pernyataan tersebut bukan merupakan pembatasan.

4. Kemungkinan untuk membuat pembatasan dapat mendorong Negara-negara yang beranggapan bahwa mereka mengalami kesulitan dalam menjamin semua

hak yang diatur dalam Kovenan ketika harus menerima kewajiban-kewajiban umum dalam instrumen tersebut. Pembatasan dapat menjadi fungsi yang berguna yang memampukan Negara-negara untuk mengadaptasikan elemen-elemen khusus dalam hukum mereka agar sesuai dengan hak-hak setiap orang yang diatur oleh Kovenan. Namun, secara prinsip ada keinginan bahwa Negara-negara menerima seluruh kewajiban yang ada, karena norma-norma hak asasi manusia merupakan pernyataan hukum dari hak-hak penting yang dimiliki oleh setiap orang sebagai umat manusia.

5. Kovenan tidak melarang pembatasan maupun mengijinkan bentuk apa pun dari pembatasan. Hal yang sama juga berlaku bagi Protokol Opsional pertama. Namun, Protokol Opsional Kedua menyatakan dalam pasal 1 ayat 1-nya, bahwa “Pembatasan tidak diperkenankan pada Protokol ini, kecuali pembatasan yang dilakukan pada saat ratifikasi atau aksesi yang mengatur tentang pemberlakuan hukuman mati pada saat perang, berdasarkan keyakinan bahwa suatu kejahatan militer telah dilakukan pada masa peperangan”. Ayat 2 dan ayat 3 mengatur tentang prosedur yang harus dilakukan berkaitan dengan kewajiban tersebut.

6. Tidak terdapatnya larangan untuk melakukan pembatasan bukan berarti bahwa setiap pembatasan itu diperbolehkan. Persoalan pembatasan berdasarkan kovenan dan Protokol Opsional pertama diatur oleh hukum

internasional. Pasal 19 ayat (3) Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian memberikan panduan yang relevan.[3] Pasal ini menyatakan bahwa jika suatu pembatasan tidak dilarang oleh perjanjian yang bersangkutan atau jika pembatasan tersebut masuk dalam kategori yang diperbolehkan, maka suatu negara dapat melakukan pembatasan sejauh hal tersebut sesuai dengan tujuan perjanjian yang bersangkutan. Namun demikian, tidak seperti halnya beberapa perjanjian hak asasi manusia lainnya, Kovenan tidak memasukkan rujukan khusus mengenai pengujian berdasarkan tujuan sebagaimana disebutkan di atas, yaitu bahwa pengujian tersebut mengatur persoalan pengartian atau interpretasi dan penerimaan terhadap pembatasan yang dibuat.

7. Dalam suatu instrumen yang memuat secara tegas tentang banyak hak sipil dan politik, setiap salah satu dari banyak pasal tersebut, serta hubungan diantara pasal-pasal tersebut, menjamin tujuan dari Kovenan. Tujuan Kovenan adalah untuk menciptkan standar-standar hak asasi manusia yang mengikat secara hukum dengan mendefinisikan hak-hak sipil dan politik tertentu dan menempatkannya dalam suatu kerangka kewajiban yang mengingat secara hukum bagi Negara-negara yang meratifikasinya; dan untuk menyediakan suatu mekanisme pengawasan yang efektif terhadap pelaksanaan kewajiban-kewajiban tersebut.

8. Pembatasan-pembatasan yang melanggar norma-norma dogmatis adalah tidak sesuai dengan tujuan Kovenan. Walaupun perjanjian-perjanjian yang hanya berupa pertukaran kewajiban antara Negara-negara mengijinkan mereka untuk melakukan pembatasan seperti misalnya penerapan aturan-aturan hukum internasional yang bersifat umum, namun tidak demikian halnya dengan perjanjian-perjanjian hak asasi manusia yang memberikan keuntungan pada orang-orang yang berada dalam yurisdiksi mereka. Dengan demikian, ketentuan-ketentuan dalam Kovenan yang mencerminkan hukum kebiasaan internasional (dan suatu *fortiori* ketika ketentuan-ketentuan tersebut memiliki karakter sebagai norma-norma yang dogmatis) tidak boleh menjadi subyek pembatasan. Dengan demikian, suatu Negara tidak boleh melakukan pembatasan terhadap hak yang berkaitan dengan perbudakan, penyiksaan, perlakuan atau penghukuman orang dengan kejam, tidak manusiawi, atau merendahkan martabat manusia, perampasan hidup orang lain secara sewenang-wenang, penangkapan dan penahanan orang lain secara sewenang-wenang, penyangkalan terhadap kebebasan berpikir, berkeyakinan, dan beragama, asumsi praduga tak bersalah, penghukuman mati terhadap perempuan hamil atau anak-anak, pengajuran kebencian nasional, rasial, atau keagamaan, penyangkalan atas hak untuk menikah bagi orang-orang yang sudah mencapai usia perkawinan, atau penyangkalan atas hak kelompok minoritas untuk menikmati budayanya sendiri, menjalankan dan mengamalkan agamanya sendiri, atau menggunakan bahasanya sendiri. Dan walaupun pembatasan terhadap beberapa ketentuan

khusus serperti pasal 14 dapat diterima, namun pembatasan terhadap hak atas pengadilan yang adil tidak boleh dilakukan.

9. Dalam menerapkan pengujian yang lebih umum bagi tujuan Kovenan, Komite mencatat bahwa, misalnya, pembatasan terhadap pasal 1 yang telah menyangkal hak orang-orang untuk menentukan status politiknya sendiri dan untuk mengejar pembangunan ekonomi, sosial, dan budayanya, menjadi tidak sesuai dengan tujuan Kovenan. Hal yang sama, suatu pembatasan terhadap kewajiban untuk menghormati dan menjamin hak-hak atas dasar diskriminasi (pasal 2 ayat (1)) menjadi tidak bisa diterima. Negara juga tidak boleh melakukan pembatasan suatu kewajiban untuk mengambil langkah-langkah yang diperlukan di tingkat domestik guna memberikan dampak pada Kovenan (pasal 2 ayat (2)).

10. Komite telah lebih jauh memeriksa apakah kategori-kategori pembatasan dapat bertentangan dengan pengujian akan “tujuan” Kovenan. Khususnya, harus dipertimbangkan apakah pembatasan terhadap ketentuan-ketentuan Kovenan yang bersifat tidak bisa dikurangi (*non-derogable*) tersebut sesuai dengan tujuan Kovenan itu sendiri. Walaupun tidak terdapat hirarki pentingnya hak-hak yang diatur dalam Kovenan, pelaksanaan beberapa hak tidak boleh dihambat, bahkan dalam kondisi darurat nasional. Hal ini menggarisbawahi sangat pentingnya hak-hak yang tidak dapat dikurangi (*non-derogable*). Namun tidak semua hak

memiliki arti yang sangat penting, seperti misalnya pasal 9 dan pasal 27 Kovenan, dibuat menjadi *non-derogable*. Salah satu alasan bagi hak-hak tertentu untuk dijadikan *non-derogable* adalah karena hambatan terhadap pelaksanaannya tidak relevan dengan legitimasi kontrol dari kondisi darurat nasional suatu negara (misalnya, tidak boleh dipenjara karena utang-piutang, di pasal 11). Alasan lainnya adalah bahwa derogasi bisa saja tidak dimungkinkan (seperti misalnya, kebebasan berkeyakinan). Pada saat yang sama, beberapa ketentuan bersifat tidak bisa dikurangi (*non-derogable*) pada dasarnya karena tanpa ketentuan-ketentuan tersebut tidak akan ada aturan hukum (*rule of law*). Pembatasan terhadap ketentuan-ketentuan dalam pasal 4 misalnya, yang mewajibkan adanya suatu keseimbangan antara kepentingan Negara dengan hak-hak individu dalam kondisi darurat, berada dalam kategori ini. Kemudian, beberapa hak yang bersifat tidak bisa dikurangi (*non-derogable*), yang dalam keadaan apa pun tidak bisa dipembatasan karena statusnya sebagai norma-norma yang absolut, juga memiliki karakter ini – sebagai contoh, pelarangan atas penyiksaan dan perampasan hidup secara sewenang-wenang.[4] Karena tidak ada korelasi langsung antara pembatasan dengan ketentuan-ketentuan yang bersifat tidak bisa dikurangi (*non-derogable*), dan pembatasan-pembatasan yang bertentangan dengan tujuan Kovenan, maka Negara memiliki tanggung jawab yang berat jika harus melakukan pembatasan tersebut.

11. Kovenan terdiri dari tidak hanya hak-hak tertentu, tetapi juga jaminan-jaminan pendukung yang penting. Jaminan-jaminan ini menyediakan suatu kerangka untuk menjamin hak-hak yang diatur dalam Kovenan dan oleh karenanya penting untuk mencapai tujuan Kovenan. Beberapa jaminan tersebut bekerja di tingkat nasional dan beberapa jaminan lainnya bekerja di tingkat internasional. Oleh karena itu, pembatasan yang dirancang untuk menghilangkan jaminan-jaminan ini tidak diperkenankan. Dengan demikian, Negara tidak boleh membuat pembatasan terhadap pasal 2 ayat 3 Kovenan, yang menunjukkan bahwa Negara berniat untuk tidak menyediakan upaya pemulihan bagi pelanggaran hak asasi manusia. Jaminan-jaminan tersebut juga merupakan bagian yang integral dari struktur Kovenan dan mendukung pelaksanaannya secara efektif. Kovenan juga membayangkan adanya, untuk mencapai keberhasilan tujuannya, peran monitoring dari Komite. Pembatasan yang bertujuan untuk menghindari elemen dasar dalam rancangan Kovenan ini, yang juga ditujukan untuk menjamin penikmatan hak-hak yang diatur di dalamnya, tidak sesuai dengan tujuan Kovenan. Negara tidak boleh melakukan pembatasan terhadap sautu hak yang tidak dicantumkan dalam laporannya dan meminta agar hal tersebut dipertimbangkan oleh Komite. Peran Komite berdasarkan Kovenan, baik berdasarkan pasal 40 atau pun berdasarkan Protokol Opsional, termasuk mengintepretasikan ketentuan-ketentuan dalam Kovenan dan membangun suatu yurisprudensi. Berarti, pembatasan yang menolak kompetensi Komite untuk mengintepretasikan berbagai persyaratan dalam ketentuan-ketentuan Kovenan akan menjadi bertentangan dengan tujuan dari perjanjian tersebut.

12. Maksud dari Kovenan adalah bahwa agar hak-hak yang tercantum di dalamnya dapat dijamin bagi semua orang yang berada dalam yurisdiksi Negara Pihak. Untuk itu diperlukan adanya bantuan tertentu. Hukum-hukum nasional mungkin harus diperbaiki atau dimodifikasi selayaknya agar dapat mencerminkan persyaratan-persyaratan Kovenan; dan mekanisme di tingkat domestik harus dapat melaksanakan hak-hak dalam Kovenan di tingkat lokal. Pembatasan seringkali mengungkapkan kecenderungan Negara yang tidak ingin mengubah suatu hukum tertentu. Dan kecenderungan tersebut terkadang ditingkatkan ke kebijakan umum. Salah satu kekhawatiran utama adalah semakin banyaknya pembatasan yang formulasinya pada dasarnya membuat semua hak yang diatur dalam Kovenan menjadi tidak efektif sehinggamembutuhkan perubahan dalam hukum nasional guna menjamin kesesuaian dengan kewajiban-kewajiban Kovenan. Dengan demikian, tidak satu pun hak atau kewajiban internasional yang diterima oleh Negara tersebut. Dan ketika tidak terdapat ketentuan-ketentuan yang dapat menjamin bahwa hak-hak dalam Kovenan dapat dituntut di pengadilan di tingkat di domestik, dan kemudian, tidak adanya kemungkinan untuk melakukan pengaduan individual (*individual complaint*) kepada Komite berdasarkan Protokol Opsional pertama, maka semua elemen utama dari jaminan Komite telah dikeluarkan.

13. Persoalan yang muncul adalah mengenai apakah pembatasan diijinkan oleh Protokol Opsional Pertama, dan jika diijinkan apakah pembatasan tersebut bertentangan dengan tujuan Kovenan atau Protokol Opsional pertama itu sendiri. Jelas bahwa Protokol Opsional pertama adalah merupakan perjanjian internasional tersendiri, yang berbeda dari Kovenan tetapi berhubungan erat dengan Kovenan. Tujuannya adalah untuk mengakui kompetensi Komite dalam menerima dan mempertimbangkan komunikasi-komunikasi dari individu-individu yang menyatakan dirinya sebagai korban pelanggaran atas hak-hak yang diakui dalam Kovenan yang dilakukan oleh suatu Negara Pihak. Negara-negara menerima hak-hak individual yang subtantif dengan merujuk pada Kovenan, dan bukan Protokol Opsional pertama. Fungsi dari Protokol Opsional Pertama adalah untuk mengijinkan adanya pengaduan-pengaduan berkaitan dengan hak-hak tersebut agar dapat diuji di hadapan Komite. Dengan demikian, pembatasan terhadap kewajiban suatu Negara untuk menghormati dan menjamin suatu hak yang tercantum dalam Kovenan, yang dibuat berdasarkan Protokol Opsional pertama ketika hal tersebut tidak dilakukan sebelumnya atas hak yang sama berdasarkan Kovenan, maka hal tersebut tidak mempengaruhi tugas Negara untuk tunduk pada kewajiban-kewajiban substantifnya. Tidak boleh dilakukan pembatasan terhadap Kovenan dengan menggunakan Protokol Opsional sebagai kendaraannya, namun pembatasan semacam itu akan digunakan guna menjamin bahwa ketaatan Negara pada kewajibannya mungkin tidak diuji oleh Komite berdasarkan Protokol Opsional pertama. Dan karena tujuan dari Protokol Opsional pertama adalah untuk mengijinkan hak-hak yang diwajibkan pada

Negara berdasarkan Kovenan agar dapat diuji di hadapan Komite, maka pembatasan yang mencoba untuk menghindari hal tersebut akan bertentangan dengan tujuan dari Protokol Opsional pertama, kalaupun tidak bertentangan dengan Kovenan. Pembatasan atas kewajiban substantif yang dilakukan pertama kalinya berdasarkan Protokol Opsional pertama kelihatannya akan menjadi cerminan keinginan Negara yang bersangkutan untuk menghindari Komite menyatakan pandangannya berkaitan dengan pasal tertentu Kovenan dalam kasus individual.

14. Komite menganggap bahwa pembatasan berkaitan dengan prosedur yang diwajibkan berdasarkan Protokol Opsional pertama tidak sesuai dengan tujuannya. Komite harus mengontrol prosedurnya sendiri sebagaimana dinyatakan secara khusus dalam Protokol Opsional dan peraturan tata tertibnya. Namun, pembatasan telah ditujukan untuk membatasi kompetensi Komite untuk bertindak dan membatasi peristiwa-peristiwa yang terjadi setelah masa berlaku Protokol Opsional pertama tersebut di Negara yang bersangkutan. Dalam pandangan Komite, hal ini bukan merupakan pembatasan tetapi kemungkinan besar merupakan suatu pernyataan yang sesuai dengan kompetensi *ratione temporis* yang normal. Pada saat yang bersamaan, Komite menegaskan kompentensinya, bahkan dalam menghadapi pernyataan atau pengamatan semacam itu, yaitu ketika peristiwa atau tindakan yang terjadi sebelum tanggal masa berlaku Protokol Opsional pertama memiliki dampak atas hak-hak korban

setelah tanggal tersebut. Pembatasan dilakukan yang secara efektif telah menambah dasar ketidak-penerimaannya (*inadmissibility*) berdasarkan pasal 5 ayat 2, dengan meniadakan pemeriksaan suatu komunikasi ketika hal yang sama telah diperiksa oleh prosedur lain yang serupa. Sejauh kewajiban yang paling mendasar adalah untuk menjamin peninjauan terhadap hak asasi manusia individual oleh pihak ketiga yang independen, maka, ketika hak yang sesuai dengan hukum dan persoalan yang menjadi subyek adalah sama dengan yang berdasarkan Kovenan dan instrumen internasional lainnya, Komite memandang bahwa pembatasan semacam itu tidak melanggar tujuan Protokol Opsional pertama.

15. Tujuan utama Protokol Opsional Kedua adalah untuk memperluas ruang lingkup kewajiban-kewajiban substantive berdasarkan Kovenan, karena kewajiban-kewajiban tersebut berkaitan dengan hak untuk hidup. Dengan melarang dan menghapuskan hukuman mati.[5] Protokol Opsional ini memiliki ketentuannya sendiri mengenai pembatasan, yang sangat menentukan apa saja yang diperbolehkan. Pasal 2 ayat 1 menyatakan bahwa hanya satu kategori pembatasan yang diperbolehkan, yaitu ketentuan mengenai pemberlakuan hukuman mati pada saat perang berdasarkan keyakinan bahwa suatu kejahatan militer telah dilakukan pada masa peperangan. Dua kewajiban prosedural harus dilakukan oleh Negara-negara Pihak yang ingin melakukan pembatasan semacam itu. Pasal 2 ayat 1 mewajibkan Negara tersebut untuk

memberitahukan Sekretaris Jenderal, pada saat melakukan ratifikasi atau aksesi, mengenai ketentuan yang relevan dalam peraturan perundang-undangan nasionalnya yang berlaku pada masa peperangan. Hal ini jelas-jelas ditujukan pada tujuan spesifikasi dan transparansi dan dalam pandangan Komite, suatu pembatasan yang disengaja yang tidak didampingi oleh informasi semacam itu tidak memiliki dampak hukum. Pasal 2 ayat 3 mewajibkan suatu Negara yang melakukan pembatasan semacam itu untuk memberitahukan Sekretaris Jenderal tentang tanggal mulai dan tanggal berakhirnya kondisi darurat perang yang diberlakukan di wilayahnya. Dalam pandangan Komite, tidak satu pun Negara dapat melakukan pembatasan (yaitu melakukan hukuman mati pada saat perang yang dianggap sah secara hukum) kecuali jika Negara tersebut telah memenuhi persyaratan prosedural sesuai dengan pasal 2 ayat 3.

16. Komite menganggap penting untuk menentukan badan mana yang memiliki kewenangan legal untuk menentukan apakah suatu pembatasan tertentu sesuai dengan tujuan Kovenan. Sedangkan untuk perjanjian internasional pada umumnya, Pengadilan Pidana Internasional (*International Court of Justice*) telah menyatakan dalam *Reservations to the Genocide Convention Case* (1951) bahwa Negara yang berkeberatan dengan suatu pembatasan atas dasar ketidaksesuaian dengan tujuan suatu perjanjian dapat, dengan cara mengajukan keberatan, menyatakan bahwa perjanjian tidak memiliki dampak antara dirinya dengan Negara yang melakukan pembatasan. Pasal 20 ayat 4 Kovensi Wina

tentang Hukum Perjanjian 1969 memuat ketentuan-ketentuan yang relevan dengan hal penerimaan dan keberatan atas pembatasan-pembatasan. Hal ini menyediakan kesempatan bagi suatu Negara untuk mengajukan keberatan atas pembatasan yang dibuat oleh Negara lain. Pasal 21 mengatur tentang dampak hukum pada pernyataan keberatan Negara-negara atas pembatasan yang dibuat oleh Negara-negara lain. Pada dasarnya, suatu pembatasan mencegah pelaksanaan ketentuan yang dibatasi antara negara yang melakukan pembatasan dengan Negara-negara lain; dan suatu oleh karenanya pernyataan keberatan mengarah pada pelaksanaan suatu pembatasan antara Negara yang melakukan pembatasan dengan Negara yang menyatakan keberatannya hanya jika tidak ada yang menyatakan keberatan terhadapnya.

18. Sebagaimana dijelaskan di atas, Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian yang memberikan definisi tentang pembatasan serta penerapan pengujian tujuan dalam hal tidak adanya ketentuan-ketentuan khusus mengenai hal ini. Namun, Komite percaya bahwa ketentuan-ketentuan tentang peran pernyataan keberatan Negara berkaitan dengan pembatasan adalah tidak tepat untuk menangani persoalan akibat pembatasan terhadap perjanjian hak asasi manusia. Perjanjian-perjanjian semacam itu, dan khususnya Kovenan, bukan merupakan suatu *web* pertukaran kewajiban bersama antarNegara. Komite mengkhawatirkan pemberian hak-hak pada individu. Prinsip resiprositas antarNegara tidak memiliki tempat di sini, kecuali dalam konteks terbatas

berkaitan dengan pembatasan terhadap deklarasi mengenai kompetensi Komite berdasarkan pasal 41. Dan karena pelaksanaan aturan-aturan klasik mengenai pembatasan sangat tidak layak bagi Kovenan, maka Negara-negara seringkali tidak melihat adanya kepentingan hukum dalam atau kebutuhan untuk mengajukan keberatan atas pembatasan-pembatasan. Tidak adanya protes oleh Negara-negara tidak menunjukkan bahwa suatu pembatasan sesuai ataupun tidak sesuai dengan tujuan Kovenan. Beberapa Negara telah mengajukan keberatan atas pembatasan, walaupun bukan oleh Negara-negara lainnya, atas dasar yang tidak selalu disebutkan: ketika suatu keberatan dibuat, keberatan tersebut seringkali tidak menyebutkan secara spesifik konsekuensi hukum, atau bahkan mengindikasikan bahwa pihak yang mengajukan keberatan tidak menganggap bahwa Kovenan tidak berlaku antara pihak-pihak yang bersangkutan. Singkatnya, pola ini begitu tidak jelas sehingga tidak aman untuk mengasumsikan bahwa suatu Negara yang tidak mengajukan keberatan berpikir bahwa suatu pembatasan tertentu dapat diterima. Dalam pandangan Komite, karena karakter khusus Kovenan sebagai perjanjian hak asasi manusia, maka perjanjian ini terbuka bagi pertanyatan tentang dampak keberatan yang diajukan oleh Negara-negara. Namun, suatu keberatan atas pembatasan yang dibuat oleh Negara-negara dapat memberikan panduan bagi Komite dalam mengintepretasikan kesesuaiannya dengan tujuan Kovenan.

18. Oleh karena itu menjadi tugas Komite untuk menentukan apakah suatu pembatasan tertentu sesuai dengan tujuan Komite. Hal ini sebagian dikarenakan, sebagaimana dinyatakan sebelumnya, hal ini bukan merupakan tugas yang sepantasnya dari Negara-negara Pihak berkaitan dengan perjanjian-perjanjian hak asasi manusia, dan sebagian dikarenakan hal ini merupakan suatu tugas yang tidak bisa dihindari oleh Komite dalam menjalankan fungsi-fungsinya. Dalam rangka mengetahui ruang lingkup tugasnya untuk memeriksa ketaatan Negara berdasarkan pasal 40 atau suatu komunikasi berdasarkan Protokol Opsional pertama, maka Komite perlu membuat tinjauan tentang kesesuaian suatu pembatasan dengan tujuan Kovenan dan dengan hukum internasional pada umumnya. Karena karakter khusus perjanjian hak asasi manusia, maka kesesuaian suatu pembatasan terhadap tujuan Kovenan harus dibuat secara obyektif dengan merujuk pada prinsip-prinsip hukum, dan Komite memiliki kemampuan untuk melakukan tugas ini. Konsekuensi normal dari tidak diterimanya suatu pembatasan bukanlah bahwa Kovenan tidak akan memiliki dampak sama sekali bagi pihak yang melakukan pembatasan. Namun, pembatasan semacam itu akan berakibat buruk dalam arti bahwa Kovenan akan berlaku bagi pihak yang melakukan pembatasan tanpa memperoleh keuntungan dari pembatasan tersebut.

19. Pembatasan harus spesifik dan transparan, sehingga Komite, mereka yang berada dalam yurisdiksi Negara yang melakukan pembatasan, dan Negara-

negara Pihak lainnya mendapatkan kejelasan tentang apakah ketaatan pada kewajiban-kewajiban hak asasi manusia telah dilakukan atau tidak. Oleh karenanya, pembatasan tidak boleh bersifat umum, tetapi harus merujuk pada ketentuan tertentu dalam Kovenan dan mengindikasikan ruang lingkup hubungannya dengan tepat. Dalam mempertimbangkan kesesuaian pembatasan dengan tujuan Kovenan, Negara-negara harus mempertimbangkan keseluruhan dampak pembatasan tersebut sebagai suatu kelompok, serta dampak setiap pembatasan terhadap integritas Kovenan, yang harus tetap menjadi pertimbangan utama. Negara-negara tidak boleh membuat terlalu banyak pembatasan yang membuatnya hanya menerima sedikit kewajiban hak asasi manusia, dan bukan Kovenan sebagai suatu keseluruhan. Agar pembatasan tidak mengarah pada tidak tercapainya standar hak asasi manusia secara berkesinambungan, maka pembatasan-pembatasan tidak boleh mengurangi secara sistematis kewajiban yang harus dilakukan sampai pada standar hukum nasional yang tidak terlalu menuntut. Selain itu, deklarasi atau pembatasan juga tidak boleh mengurangi arti otonom dari kewajiban-kewajiban Kovenan dengan menyatakan bahwa kewajiban-kewajiban tersebut sama dengan, atau bahwa mereka hanya diterima karena mereka sama dengan, ketentuan-ketentuan hukum yang ada di tingkat domestik. Negara-negara tidak boleh, melalui pembatasan atau deklarasi, mencoba untuk menentukan bahwa arti suatu ketentuan bagi Kovenan adalah sama dengan yang diberikan oleh suatu unit dalam badan perjanjian internasional lainnya.

20. Negara-negara harus membuat prosedur-prosedur untuk menjamin bahwa setiap pembatasan yang diusulkan sesuai dengan tujuan Kovenan. Negara yang menyatakan suatu pembatasan seharusnya menunjukkan peraturan perundang-undangan atau praktik-praktik di tingkat domestik secara tepat yang dipercayai tidak sesuai dengan kewajiban Kovenan yang dibatasi tersebut; dan menjelaskan jangka waktu yang dibutuhkannya untuk menyesuaikan hukum dan praktiknya agar sesuai dengan Kovenan, atau mengapa Negara tersebut diak mampu menyesuaikan hukum dan praktik di tingkat domestiknya agar sesuai dengan Kovenan. Negara-negara juga harus menjamin bahwa kebutuhan untuk mempertahankan pembatasan ditinjau secara berkala, dengan mempertimbangkan setiap pengamatan dan rekomendasi yangd dibuat oleh Komite pada saat pemeriksaan terhadap laporan-laporan mereka. Pembatasan harus ditarik sesegera mungkin. Laporan-laporan kepada Komite harus memuat informasi mengenai tindakan apa yang telah diambil untuk meninjau, mempertimbangkan kembali, atau menarik pembatasan.

Catatan kaki

[1] Diadopsi oleh Komite pada pertemuannya yang ke-1382 (sesi kelima puluh dua) pada 2 November 1994.

[2] Pasal 2 ayat (1) poin (d), Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian 1969.

[3] Walaupun Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian diselesaikan pada 1969 dan diberlakukan pada 1980, - yaitu setelah masa berlaku Kovenan – ketentuan-ketentuannya mencerminkan hukum internasional secara umum mengenai hal ini

sebagaimana telah ditegaskan oleh Pengadilan Pidana Internasional (*International Court of Justice*) dalam Reservations to the Genocide Convention Case of 1951.

[4] Pembatasan-pembatasan telah dilakukan baik bagi pasal 6 maupun pasal 7, tetapi bukan pembatasan terhadap hak untuk bebas dari penyiksaan atau perampasan hak untuk hidup secara sewenang-wenang.

[5] Kompetensi Komite berkaitan dengan perluasan kewajiban ini ditentukan oleh pasal 5 – yang merupakan subyek bagi suatu bentuk pembatasan yang secara otomatis diberikan pada kompetensi ini yang dapat dibatasi melalui suatu mekanisme pernyataan yang dibuat pada saat ratifikasi atau aksesi.

Komite Hak Asasi Manusia

Komentar Umum 26 (61)

Komentar Umum Berdasarkan Pasal 40 Ayat 4 Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik

(Sesi ke-1610) Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia

U.N. Doc. CCPR/21/Rev.1/Add.7 (1996)

---

1. Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik tidak memuat ketentuan apa pun mengenai pengakhiran (*termination*) dan pengaduan (*denunciation*) atau penarikan-mundur (*withdrawal*). Sebagai akibatnya, kemungkinan tentang pengakhiran, pengaduan, atau penarikan-mundur harus dipertimbangkan dalam kerangka aturan-aturan yang berlaku dari hukum kebiasaan internasional yang dicerminkan dalam Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian. Berdasarkan hal ini, Kovenan tidak menjadi subyek pengaduan atau penarikan-mundur kecuali jika telah disepakati bahwa pihak-pihak yang terlibat berkeinginan untuk mengajukan kemungkinan akan pengaduan atau penarikan-mundur atau suatu hak untuk melakukan hal tersebut dinyatakan secara implisit dalam sifat perjanjian yang bersangkutan.

2. Bahwa Negara-negara Pihak pada Kovenan tidak mengakui adanya kemungkinan untuk mengajukan kritik (*denunciation*) dan bahwa Kovenan bukan hanya sekedar kesalahpahaman mereka untuk menanggalkan referensi pada pengajuan kritik (*denunciation*) ditunjukkan oleh kenyataan bahwa pasal 14 (2) Kovenan mengijinkan suatu Negara Pihak untuk menarik diri dari penerimaannya terhadap kompetensi Komite untuk memeriksa komunikasi antar-Negara dengan membuat pemberitahuan yang selayaknya terhadap dampak tersebut namun tidak ada satu pun ketentuan untuk mengajukan kritik terhadap atau menarik diri dari Kovenan itu sendiri. Kemudian, Protokol Opsional pada Kovenan, yang dinegosiasikan dan diadopsi secara bersamaan dengan Kovenan, mengijinkan Negara-negara Pihak untuk mengkritisinya. Sebagai tambahan, berdasarkan perbandingan, Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial yang diadopsi setahun sebelum Kovenan, secara nyata mengijinkan adanya kritik terhadap Konvensi. Oleh karenanya dapat disimpulkan bahwa para perancang Kovenan secara sengaja bermaksud untuk mengeluarkan kemungkinan untuk pengajuan kritik (*denunciation*). Kesimpulan yang sama berlaku bagi Protokol Opsional Kedua yang dalam perancangannya pengajuan kritik (*denunciation*) dengan sengaja dihilangkan.

3. Kemudian, jelas bahwa Kovenan buka merupakan suatu jenis perjanjian yang, berdasarkan sifatnya, menunjukkan secara tidak langsung tentang hak atas pengajuan kritis (*denunciation*). Bersama dengan Kovenan Internasionl tentang Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya yang dipersiapkan dan diadopsi secara bersamaan, Kovenan mengkodifikasi dalam bentuk perjanjian hak asasi manusia universal yang

terdapat dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, ketiga instrumen tersebut seringkali dirujuk sebagai “Hukum Utama Hak Asasi Manusia Internasional” (*“International Bill of Human Rights”*). Dengan demikian, Kovenan tidak memiliki karakter sementara yang biasanya dimiliki oleh perjanjian-perjanjian di mana suatu hak untuk mengajukan kritik (*denunciation*) diberikan, walaupun tidak terdapat ketentuan khusus yang memiliki dampak demikian.

4. Hak-hak yang terdapat dalam Kovenan dimiliki oleh orang-orang yang hidup di wilayah suatu Negara Pihak. Komite Hak Asasi Manusia secara konsisten telah beranggapan, sebagimana dibuktikan oleh praktik-praktiknya selama ini, bahwa ketika orang-orang diberikan perlindungan oleh hak-hak berdasarkan Kovenan, maka perlindungan tersebut melekat pada wilayah tersebut dan terus dimiliki oleh orang-orang tersebut, walaupun terjadi perubahan dalam Pemerintahan di Negara Pihak, termasuk penarikan diri dari keanggotaan lebih dari satu Negara atau serangkaian Negara atau tindakan-tindakan berikutnya dari Negara Pihak yang dirancang untuk memisahkan dirinya dari hak-hak yang dijamin oleh Kovenan.

5. Oleh karenanya, Komite dengan tegas berdasarkan hukum internasional tidak mengijinkan suatu Negara yang telah meratifikasi atau mengaksesi Kovenan untuk mengajukan kritik atau menarik diri dari Kovenan tersebut.

Komite Hak Asasi Manusia

Komentar Umum 27

Kebebasan untuk Bergerak (Pasal 12)

Diadopsi pada pertemuan ke-1783 (sesi keenam puluh tujuh) pada 18 Oktober 1999

Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia

U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.9 (1999)

---

1. Kebebasan untuk bergerak merupakan kondisi yang tidak terlepaskan dari pengembangan pribadi seseorang. Kebebasan ini berhubungan dengan hak-hak lain yang terdapat dalam Kovenan, sebagaimana seringkali ditunjukkan dalam praktik-praktik Komite dalam mempertimbangkan laporan-laporan dari Negara-negara Pihak dan komunikasi-komunikasi dari individu-individu. Kemudian, dalam Komentar Umum No. 15 (“Posisi Non-Warga Negara (*Aliens*) berdasarkan Kovenan”. 1986), Komite merujuk pada hubungan khusus antara pasal 12 dan pasal 13.[1]

2. Pembatasan-pembatasan yang boleh diterapkan terhadap hak-hak yang dilindungi berdasarkan pasal 12 tidak boleh membatalkan prinsip kebebasan untuk bergerak, dan diatur oleh persyaratan akan kebutuhan yang ditentukan di pasal 12

ayat 3, dan oleh kebutuhan akan kesesuaian dengan hak-hak lain yang diakui oleh Kovenan.

3. Negara-negara Pihak harus menyediakan Komite dalam laporan-laporan mereka tentang peraturan-peraturan hukum di tingkat domestik yang relevan dan praktik-praktik administratif dan yudisial yang relevan berkaitan dengan hak-hak yang dilindungi oleh pasal 12, dengan mempertimbangkan persoalan-persoalan yang terdapat dalam Komentar Umum ini. Mereka juga harus memasukkan informasi tentang upaya-upaya pemulihan yang tersedia jika hak-hak ini dibatasi.

Kebebasan untuk bergerak dan kebebasan untuk memilih tempat tinggal (ayat 1)

4. Setiap orang yang bertempat tinggal secara sah di suatu wilayah Negara berhak untuk menikmati, dalam wilayah tersebut, hak untuk berpindah secara bebas dan untuk memlih tempat tinggalnya. Secara prinsip, warga negara suatu Negara selalu bertempat tinggal secara sah di wilayah Negara yang bersangkutan. Persoalan apakah seorang non-warga negara berada “secara sah” di suatu wilayah Negara merupakan hal-hal yang harus diatur oleh hukum domestik, yang dapat membatasi bagi masuknya seorang non-warga negara ke wilayah suatu Negara jika hal tersebut sesuai dengan kewajiban-kewajiban internasional Negara. Dalam hal ini, Komite beranggapan bahwa seorang non-warga negara yang memasuki suatu Negara secara tidak sah, tetapi yang statusnya telah dinormalisasikan atau disahkan secara hukum, harus dianggap berada secara sah di wilayah tersebut untuk tujuan-tujuan pasal 12.[2] Ketika seseorang berada secara sah dalam suatu Negara, maka pembatasan apa pun atas hak-haknya yang dijamin oleh pasal 12, ayat 1 dan ayat

2, serta perlakuan apa pun yang berbeda dari apa yang diberikan kepada warga negara (*nationals*), harus dapat dijustifikasi berdasarkan aturan-aturan yang tersedia di pasal 12, ayat 3.[3] Oleh karenanya, sangat penting bagi Negara-negara Pihak untuk menunjukkan dalam laporan-laporan mereka tentang kondisi-kondisi dimana mereka memperlakukan non-warga negara secara berbeda dari warga negaranya dalam hal ini dan bagaimana mereka menjustifikasi perbedaan perlakuan tersebut.

5. Hak untuk bergerak secara bebas berkaitan dengan keseluruhan wilayah suatu Negara, termasuk semua bagian dari Negara-negara federal. Sesuai dengan pasal 12 ayat 1, orang-orang berhak untuk bergerak dari satu tempat ke tempat lainnya dan untuk menetap di tempat yang mereka pilih sendiri. Penikmatan atas hak ini tidak boleh tergantung pada tujuan atau alasan tertentu apa pun bagi seseorang yang ingin untuk berpindah atau menetap di suatu tempat. Pembatasan apa pun harus sesuai dengan ayat 3.

6. Negara Pihak harus menjamin bahwa hak-hak yang dijamin oleh pasal 12 dilindungi tidak hanya dari intervensi publik tetapi juga dari intervensi swasta. Dalam hal perempuan, kewajiban untuk melindungi ini menjadi sangat penting. Misalnya, adalah tidak sesuai dengan pasal 12 ayat 1, bahwa hak perempuan untuk bergerak secara bebas dan untuk memilih tempat tinggalnya, berdasarkan hukum maupun praktik, ditentukan oleh keputusan orang lain, termasuk anggota keluarganya.

7. Dibatasi oleh ketentuan-ketentuan pasal 12 ayat 3, hak untuk bertempat tinggal di suatu tempat yang dipilihnya sendiri dalam suatu wilayah termasuk perlindungan dari segala bentuk pemindahan internal secara paksa. Hal tersebut tidak termasuk

mencegah masuknya atau bertempat tinggalnya orang-orang di area tertentu di suatu wilayah. Namun, penahanan secara sah mempengaruhi lebih dari hak atas kebebasan pribadi dan diatur oleh pasal 9 Kovenan. Dalam beberapa kondisi, pasal 12 dan pasal 9 dapat menjadi satu.[4]

Kebebasan untuk meninggalkan negara mana pun, termasuk negaranya sendiri (ayat 2)

8. Kebebasan untuk meninggalkan wilayah suatu Negara tidak boleh tergantung pada tujuan tertentu apa pun atau pada jangka waktu di mana individu memilih untuk bertempat tinggal di luar negara yang bersangkutan. Oleh karenanya, perjalanan ke luar negeri, serta kedatangan untuk emigrasi secara permanen, juga tercakup. Hal yang sama, hak individual untuk menentukan Negara tujuannya adalah bagian dari jaminan hukum. Karena ruang lingkup pasal 12 ayat 2 tidak terbatas hanya bagi orang-orang yang berada secara sah di wilayah suatu Negara, maka seorang non-warga negara yang dikeluarkan secara sah dari suatu Negara juga memiliki hak untuk memilih Negara tujuannya, dengan berdasarkan pada perjanjian dari Negara yang bersangkutan.[5]

9. Guna memampukan individu untuk menikmati hak-hak yang dijamin oleh pasal 12 ayat 2, telah ditentukan kewajiban-kewajiban baik bagi Negara di mana individu bertempat tinggal maupun bagi Negara di mana individu tersebut menjadi warganya.[6] Karena perjalanan internal bisanya membutuhkan dokumen-dokumen yang selayaknya, khususnya sebuah passpor, maka hak untuk meninggalkan suatu negara harus termasuk hak untuk memperoleh dokumen-dokumen perjalanan yang

dibutuhkan. Dikeluarkannya sebuah passpor pada umumnya didasarkan pada kebangsaan individu yang bersangkutan. Penolakan suatu Negara untuk mengeluarkan sebuah passpor atau memperpanjang masa berlakunya bagi seorang warga negara yang bertempat tinggal di luar negaranya dapat merampas hak orang tersebut untuk meninggalkan negara tempat tinggalnya dan untuk melakukan perjalanan ke tempat lain.[7] Tidak ada satu pun justifikasi bagi Negara untuk menyatakan bahwa warga negaranya dapat kembali ke wilayahnya tanpa sebuah passpor.

10. Praktik-praktik Negara seringkali menunjukkan bahwa peraturan-peraturan hukum dan langkah-langkah administratif berdampak negatif pada hak untuk meninggalkan, khususnya, negara seseorang. Oleh karenanya adalah sangat penting bagi Negara-negara Pihak untuk melaporkan semua pembatasan secara hukum dan praktik dalam hal hak untuk meninggalkan negaranya yang diterapkan baik bagi warga negara maupun bagi orang-orang asing, guna memampukan Komite untuk mengevaluasi kesesuaian peraturan-peraturan dan praktik-praktik tersebut dengan pasal 12 ayat 3. Negara-negara Pihak juga harus memasukkan informasi dalam laporan-laporan mereka tentang langkah-langkah yang menerapkan sanksi pada angkutan internasional yang membawa orang-orang yang tidak memiliki dokumen-dokumen yang diperlukan ke wilayah mereka, ketika langkah-langkah tersebut berdampak pada hak untuk meninggalkan suatu negara.

Pembatasan (ayat 3)

11. Pasal 12 ayat 3 mengatur tentang kondisi-kondisi khusus di mana hak-hak

berdasarkan ayat 1 dan ayat 2 dapat dibatasi. Ketentuan ini memberikan kewenangan bagi Negara untuk membatasi hak-hak ini hanya untuk melindungi keamanan nasional, tatanan publik, kesehatan atau moral publik, serta hak dan kebebasan orang lain. Agar diijinkan, pembatasan harus ditentukan oleh hukum, harus diperlukan harus diperlukan dalam masyarakat demokratis guna perlindungan terhadap tujuan-tujuan tersebut, serta harus sesuai dengan hak-hak lain yang diakui dalam Kovenan (lihat paragraph 18 di bawah).

12. Hukum itu sendiri harus membentuk kondisi-kondisi di mana hak-hak tersebut dapat dibatasi. Oleh karenanya, laporan-laporan Negara harus menyebutkan secara spesifik norma-norma hukum di mana pembatasan-pembatasan tersebut dapat ditemukan. Pembatasan-pembatasan yang tidak diatur oleh hukum atau yang tidak sesuai dengan ketentuan pasal 12 ayat 3, melanggar hak-hak yang dijamin oleh ayat 1 dan ayat 2.

13. Dalam mengadopsi hukum-hukum yang mengatur tentang pembatasan-pembatasan yang diperbolehkan oleh pasal 12 ayat 3, Negara-negara harus selalu dipandu oleh prinsip bahwa pembatasan-pembatasan tersebut tidak boleh melemahkan jiwa dari hak yang dimaksudkan (cf. pasal 5 ayat 1); hubungan antara hak dan pembatasan, antara norma dan pengecualian, tidak boleh dibalik. Hukum-hukum yang memberikan kewenangan pada penerapan pembatasan-pembatasan harus menggunakan kriteria-kriteria yang tepat dan tidak boleh menggunakan diskresi yang bebas pada mereka yang dituduh melakukannya.

14. Pasal 12 ayat 3 dengan tegas menunjukkan bahwa adalah tidak cukup bahwa pembatasan-pembatasan digunakan untuk tujuan-tujuan yang diperbolehkan; pembatasan-pembatasan tersebut juga harus melindungi tujuan-tujuan tersebut. Langkah-langkah pembatasan harus sesuai dengan prinsip proporsionalitas; langkah-langkah pembatasan harus selayaknya guna mencapai fungsi perlindungannya; langkah-langkah pembatasan harus menjadi instrumen intervensi terakhir dari langkah-langkah lain yang dapat mencapai hasil yang diinginkan; dan langkah-langkah pembatasan harus proporsional bagi kepentingan mereka yang ingin dilindungi.

15. Prinsip proporsionalitas harus dihormati tidak hanya dalam hukum yang menjadi kerangka bagi pembatasan-pembatasan, tetapi juga oleh pihak berwenang administratif dan yudisial dalam menerapkan hukum. Negara-negara harus menjamin bahwa proses apa pun yang berkaitan dengan pelaksanaan atau pembatasan hak-hak tersebut bersifat segera dan bahwa alasan-alasan bagi penerapan langkah-langkah pembatasan harus disediakan.

16. Negara-negara seringkali gagal untuk menunjukkan bahwa penerapan hukum-hukumnya yang membatasi hak-hak yang tercantum dalam pasal 12 ayat 1 dan ayat 1, adalah sesuai dengan semua ketentuan yang dirujuk di pasal 12 ayat 3. Penerapan pemabtasan dalam setiap kasus individual harus didasarkan pada dasar hukum yang jelas dan memenuhi uji akan kebutuhan dan ketentuan proporsionalitas. Kondisi-kondisi tidak akan ditemukan, sebagai contoh, jika seorang individu dicegah meninggalkan suatu negara hanya atas dasar baha ia adalah pemegang “rahasia Negara”, atau jika seorang individu dicegah melakukan perjalanan di dalam suatu

negara tanpa ijin yang khusus. Di sisi lain, kondisi-kondisi ini dapat tercapai melalui pembatasan-pembatasan terhadap akses ke zona-zona militer atas dasar keamanan nasional, atau pemabtasan atas kebebasan untuk bertempat tinggal di suatu wilayah yang dihuni oleh masyarakat adat atau minoritas tertentu.[8]

17. Sumber kekhawatiran utama adalah berbagai hambatan hukum dan birokrasi yang secara tanpa sebab yang jelas mempengaruhi penikmatan hak-hak individu secara penuh untuk bergerak secara bebas, meninggalkan suatu negara, termasuk negaranya sendiri, dan bertempat tinggal. Berkaitan dengan hak untuk bergerak atau berpindah dalam suatu negara, Komite telah mengkritisi ketentuan-ketentuan yang diperlukan oleh individu-individu untuk mendapatkan ijin guna mengubah tempat tinggal mereka atau untuk mendapatkan persetujuan dari pihak berwenang di tingkat lokal dalam hal tempat tujuan, serta keterlambatan dalam proses pendaftaran secara tertulisa semacam itu. Praktik-praktik Negara menunjukkan suatu kumpulan hambatan yang lebih kayak lagi yang membuat menjadi semakin sulitnya untuk meninggalkan suatu negara, khususnya bagi warga negaranya sendiri. Peraturan-peraturan dan praktik-praktik ini termasuk, antara lain, kurangnya akses bagi para pendaftar kepada pihak berwenang yang kompeten dan kurangnya informasi mengenai persyaratan-persyaratan yang diperlukan; persyaratan untuk mendapatkan formulir-formulir khusus di mana dokumen-dokumen pendaftaran yang selayaknya bagi pengeluaran suatu passpor dapat diperoleh; kebutuhan akan pernyataan-pernyataan dukungan dari pihak-pihak yang memperkerjakan (*employers*) atau anggota keluarga; penggambaran yang setepat-tepatnya dari rute perjalanan; dikeluarkannya passpor hanya jika ada pembayaran yang sangat tinggi nilainya yang melebihi harga dari pelayanan yang disediakan oleh administrasi;

keterlambatan yang tidak berasalan dalam pengeluaran dokumen-dokumen perjalanan; pembatasan pada anggota keluarga untuk berpergian bersama-sama; persyaratan tentang perlunya deposit *repatriation* atau sebuah tiket pulang; persyaratan tentang adanya undangan dari Negara yang menjadi tujuan atau dari orang-orang yang bertempat tinggal di sana; pelecehan terhadap orang-orang yang mengajukan permohonan, misalnya intimidasi fisik, penahanan, hilangnya pekerjaan, atau pengusiran anak-anak mereka dari sekolah atau universitas; penolakan untuk mengeluarkan sebuah passpor karena orang yang mengajukan permohonan dikatakan dapat merusak nama baik negara.Berkaitan dengan praktik-praktik tersebut, Negara-negara Pihak harus memastikan bahwa semua pembatasan yang diterapkan oleh mereka harus sepenuhnya sesuai dengan pasal 12 ayat 3.

18. Penerapan pembatasan-pembatasan yang diperbolehkan oleh pasal 12 ayat 3 harus sesuai dengan hak-hak lain yang dijamin oleh Kovenan dan dengan prinsip-prinsip mendasar kesetaraan dan nondiskriminasi. Oleh karenanya, adalah merupakan pelanggaran yang jelas dari Kovenan jika hak-hak yang tercantum dalam pasal 12 ayat 1 dan ayat 2 dibatasi dengan adanya pembedaan apa pun, seperti berdasarkan ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, pendapat politik atau lainnya, kebangsaan atau asal usul sosial, kepemilikan, status kelahiran atau lainnya. Dalam memeriksa laporan-laporan Negara, pada beberapa kesempatan, Komite menemukan bahwa langkah-langkah guna mencegah perempuan dari berpindah atau bergerak secara bebas atau meninggalkan suatu negara melalui mewajibkan perempuan untuk mendapatkan ijin atau didampingi oleh orang laki-laki merupakan pelanggaran terhadap pasal 12.

Hak untuk masuk ke negaranya sendiri (ayat 4)

19. Hak seseorang untuk masuk ke negaranya sendiri diakui oleh hubungan khusus orang tersebut dengan negara yang bersangkutan.Hak ini memiliki berbagai aspek. Hak ini menyatakan secara tidak langsung tentang hak untuk tetap bertempat tinggal di negaranya sendiri. Hak ini termasuk tidak hanya hak untuk kembali setelah seseorang meninggalkan negaranya sendiri; hak ini juga memberikan hak bagi seseorang untuk mendatangi suatu negara untuk pertama kalinya jika ia dilahirkan di luar negara tersebut (misalnya, jika negara tersebut adalah negara kebangsaan orang yang bersangkutan. Hak untuk kembali adalah yang paling penting bagi pengungsi yang ingin menjalani proses pemulangan secara suka rela. Hak ini juga menyatakan secara tidak langsung tentang larangan pemindahan penduduk secara paksa atau pengusiran penduduk secara paksa ke negara-negara lain.

20. Perkataan di pasal 12 ayat 4 tidak membedakan antara warga Negara dan non-warga Negara (“tidak seorang pun”). Oleh karenanya, orang-orang yang berhak untuk melaksanakan hak ini dapat diidentifikasi hanya dengan mengartikan pengertian dari frasa “negaranya sendiri”.[9] Ruang lingkup “negaranya sendiri” adalah lebih luas dari sekedar konsep “negara kebangsaannya”. Frasa ini tidak hanya terbatas pada kebangsaan dalam arti formal, yaitu, kebangsaan yang diperoleh pada saat kelahiran atau pemberian; namun juga mencakup, setidaknya, seorang individu yang, karena kedekatan khususnya dengan atau klaimnya atas hubungan dengan suatu negara tertentu, tidak dapat dipertimbangkan hanya sebagai non-warga negara. Sebagai contoh, jika seorang warga suatu negara yang diambil

kewarganegaraannya, maka hal ini merupakan pelanggaran terhadap hukum internasional, dan individu-individu yang negara kebangsaannya telah dimasukkan atau dipindahkan ke entitas bangsa yang lain, yang menolak kewarganegaraan mereka. Kemudian, bahasa yang digunakan dalam pasal 12 ayat 4 memperbolehkan pengertian yang luas yang dapat memasukkan kategori-kategori lain dari penghuni yang sudah lama, termasuk tetapi tidak terbatas pada orang-orang yang tidak berkewarganegaraan yang secara sewenang-wenang dirampas haknya untuk memperoleh kewarganegaraan di negara di mana mereka bertempat tinggal. Karena faktor-faktor lain dapat saja dalam kondisi-kondisi tertentu menyebabkan pembentukan hubungan yang dekat dan berkelanjutan antara seseorang dengan suatu negara, maka Negara-negara Pihak harus memasukkan informasi mengenai hak-hak penghuni tetap (*permanent residents*) untuk kembali ke negara tempat tinggalnya dalam laporan-laporan mereka.

21. Tidak dalam satu hal pun seseorang dapat secara sewenang-wenang dirampas haknya untuk memasuki negaranya sendiri. Rujukan pada konsep kesewenang-sewenangan dalam konteks ini dimaksudkan untuk menekankan bahwa hal ini berlaku bagi semua tindakan Negara, baik legislatif, administratif, dan yudisial; hal ini juga menjamin bahwa bahkan intervensi yang diatur oleh hukum harus sesuai dengan ketentuan-ketentuan dan tujuan-tujuan Kovenan dan harus, dalam hal apa pun, beralasan dalam kondisi-kondisi tertentu. Komite beranggapan bahwa hanya ada sedikit, kalaupun ada, kondisi di mana hak seseorang untuk masuk ke negaranya sendiri dapat dirampas. Negara Pihak tidak boleh, melalui pengambilan kewarganegaraan seseorang atau pengusiran seorang individu ke negara ketiga,

secara sewenang-wenang melarang orang tersebut untuk kembali ke negaranya sendiri.

Catatan

[1] HRI/GEN/1/Rev.3, 15 Agustus 1997, hal. 20 (paragraph 8).

[2] Komunikasi No. 456/1991, Celepli v. Swedia, paragraph 9.2.

[3] Komentar Umum No. 15, paragraph 8, dalam HRI/GEN/1/Rev. 3, 15 Agustus 1997, hal. 20.

[4] Lihat, misalnya, Komunikasi No. 138/1983, Mpandajila v. .Zaire, paragraph 10; Komunikasi No. 157/1983, Mpaka-Nsusu v. Zaire, paragraph 10; Komunikasi No. 241/1987 dan 242/1987, Birhashwirwa/Tshisekedi v. Zaire, paragraph 13.

[5] Lihat Komentar Umum No. 15, paragraph 9, dalam HRI/GEN/1/Rev. 3, 15 Agustus 1997, hal. 21.

[6] Lihat Komunikasi No. 103/1981, Montero v. Uruguai, paragraph 9.4.; Komunikasi No. 57/1979, Vidal Martins v. Uruguai, paragraph 7; Komunikasi No. 77/1980, Lichtensztein v. Uruguai, paragraph 6.1.

[7] Lihat Komunikasi No. 57/1979, Vidal Martins v. Uruguai, paragraph 9.

[8] Lihat Komentar Umum No. 23, paragraph 7, dalam HRI/GEN/1/Rev.3, 15 Agustus 1997, hal. 41.

[9] Lihat Komunikasi No. 538/1993, Steward v. Kanada.

Komite Hak Asasi Manusia

Komentar Umum 30

Kewajiban Pelaporan Negara-negara Pihak

Berdasarkan Pasal 40 dari Kovenan

Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia

U.N. Doc. CCPR\C\21\Rev.2\Add.12 (2002)

Komentar Umum ini menggantikan Komentar Umum No. 1

1. Negara-negara Pihak berkewajiban menyerahkan laporan-laporan mereka sesuai dengan pasal 40 Kovenan dalam waktu satu tahun setelah Kovenan diberlakukan di Negara-negara Pihak yang bersangkutan, dan kemudian setelah itu, menyerahkan laporan-laporan ketika diminta oleh Komite.

2. Sebagaimana termuat dalam laporan-laporan tahunannya, Komite mencatat bahwa hanya sedikit Negara yang menyerahkan laporan mereka tepat waktu. Kebanyakan Negara terlambat menyerahkan laporan mereka, mulai dari beberapa bulan sampai beberapa tahun, serta bahkan beberapa Negara Pihak masih belum

menyerahkan laporan mereka walaupun sudah diperingatkan berkali-kali oleh Komite.

3. Negara-negara lain telah mengumumkan bahwa mereka akan bertemu dengan Komite tetapi tidak hadir pada saat jadwal yang telah ditentukan.

4. Guna memperbaiki kondisi-kondisi ini, Komite mengadopsi peraturan-peraturan baru:

(a) Jika suatu Negara Pihak telah menyerahkan laporannya tetapi tidak mengirimkan delegasi untuk bertemu dengan Komite, maka Komite akan memberitahukan Negara Pihak tentang tanggal di mana Komite akan mempertimbangkan laporan Negara tersebut atau bahwa Komite mungkin akan melanjutkan memberikan pertimbangan tentang laporan pada saat pertemuan yang telah dijadwalkan sebelumnya;

(b) Ketika Negara Pihak tidak menyerahkan laporan, maka berdasarkan pertimbangannya Komite dapat memberitahukan kepada Negara Pihak tentang tanggal di mana Komite mengusulkan untuk memeriksa langkah-langkah yang telah diambil oleh Negara Pihak guna melaksanakan hak-hak yang dijamin oleh Kovenan:

(i) Jika Negara Pihak diwakilkan oleh suatu delegasi, maka Komite akan melanjutkan dengan pemeriksaan di hadapan delegasi tersebut pada tanggal yang telah dijadwalkan;

(ii) Jika tidak ada perwakilan Negara Pihak, maka berdasarkan pertimbangannya Komite daoat memutuskan untuk mempertimbangkan langkah-langkah yang diambil oleh Negara Pihak guna melaksanakan hak-hak yang diakui dalam Kovenan pada tanggal yang telah dijadwalkan atau memberitahukan Negara Pihak yang bersangkutan tentang tanggal yang baru.

Dalam rangka penerapan prosedur-prosedur ini, Komite akan menyelenggarakan pertemuan-pertemuan terbuka untuk umum jika ada suatu delagasi, dan menyelenggarakan pertemuan-pertemuan tertutup jika tidak ada delegasi yang menghadiri, serta akan mengikuti *modalities* sebagaimana yang dicantumkan dalam panduan pelaporan dan dalam tata tertib Komite.

5. Setelah Komite membuat kesimpulan pengamatannya (*concluding observations*), maka akan dilakukan prosedur tindak-lanjut guna mengadakan, mempertahankan, atau memperbaiki suatu dialog dengan Negara Pihak. Untuk itu dan guna memampukan Komite dalam mengambil tindakan lebih lanjut, maka Komite akan menunjuk seorang Pelapor Khusus yang akan melapor pada Komite.

6. Dalam hal laporan Pelapor Khusus, Komite akan melakukan penilaian tentang posisi yang diambil oleh Negara Pihak, dan jika diperlukan, akan menentukan tanggal bagi Negara Pihak tersebut untuk menyerahkan laporan berikutnya.

Komite Hak Asasi Manusia

Komentar Umum 31

Sifat Kewajiban Hukum Umum Negara-negara Pihak pada Kovenan

(Sesi kedelapan puluh, 2004), Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia

U.N. Doc. CCPR\C\21\Add.13 (2004)

---

1. Komentar Umum ini menggantikan Komentar Umum No. 3, yang mencerminkan dan mengembangkan prinsip-prinsip dalam Komentar Umum tersebut. Ketentuan umum tentang nondiskriminasi dalam pasal 2 ayat 1 yang telah didiskusikan di Komentar Umum No. 18 dan Komentar Umum No. 28, serta Komentar Umum ini haruslah dibaca sebagai suatu kesatuan.

2. Karena pasal 2 dipahami sebagai suatu kewajiban Negara-negara Pihak kepada individu-individu sebagai pemangku hak (*right-holders*) berdasarkan Kovenan, maka setiap Negara Pihak memiliki kepentingan hukum dalam hal pelaksanaan kewajiban Negara Pihak lain. Hal ini dilihat dari kenyataan bahwa ‘aturan-aturan mengenai hak-hak dasar manusia’ merupakan kewajiban *erga omnes* dan bahwa, sebagaimana diindikasikan di ayat keempat dari bagian mukadimah Kovenan, ada kewajiban berdasarkan Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk memajukan penghormatan universal terhadap, dan penaatan atas, hak asasi manusia dan kebebasan

mendasar. Kemudian, dimensi kontraktual dari perjanjian ini menentukan bahwa setiap Negara Pihak pada perjanjian untuk menaati kewajiban-kewajibannya berdasarkan perjanjian. Dalam hal ini, Komite mengingatkan Negara-negara Pihak akan deklarasi yang dinyatakan di pasal 41. Pasal ini mengingatkan Negara-negara Pihak yang telah mencetuskan deklarasi tentang nilai lebih dari melekatkan diri mereka pada suatu prosedur berdasarkan pasal tersebut. Namun, kenyataan bahwa keberadaan suatu mekanisme pengaduan formal antarnegara pada Komite Hak Asasi Manusia yang dimungkinkan melalui deklarasi Negara-negara Pihak berdasarkan pasal 41 tidak berarti bahwa prosedur ini merupakan satu-satunya metode dimana suatu Negara Pihak dapat mengemukakan kepentingan mereka mengenai pelaksanaan kewajiban Negara-negara Pihak lainnya. Melainkan, prosedur berdasarkan pasal 41 harus dilihat sebagai mekanisme pendukung, dan bukan sebagai mekanisme yang mengurangi, kepentingan Negara-negara Pihak atas pelaksanaan kewajiban-kewajiban berdasarkan Kovenan oleh Negara-negara Pihak lainnya. Sesuai dengan hal tersebut, Komite menganjurkan kepada Negara-negara Pihak tentang pandangan bahwa pelanggaran terhadap Kovenan oleh suatu Negara Pihak membutuhkan perhatian Negara-negara Pihak lainnya. Untuk menarik perhatian atas kemungkinan terjadinya pelanggaran atas kewajiban-kewajiban berdasarkan Kovenan oleh Negara-negara Pihak lainnya dan untuk memaksa Negara-negara Pihak tersebut menaati kewajiban-kewajiban Kovenan mereka, maka hal tersebut tidak boleh dipandang sebagai tindakan yang tidak bersahabat, melainkan harus dianggap sebagai cerminan dari kepentingan masyarakat yang sifatnya sah.

3. Pasal 2 mendefinisikan ruang lingkup kewajiban hukum Negara-negara Pihak berdasarkan Kovenan. Suatu kewajiban umum diwajibkan pada Negara-negara Pihak guna menghormati hak-hak yang dijamin oleh Kovenan dan guna menjamin hak-hak tersebut bagi semua individu di wilayah kekuasaan mereka dan yang menjadi subyek yurisdiksi mereka (lihat paragraph 10 di bawah). Sesuai dengan prinsip yang dinyatakan di pasal 26 Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian, Negara-negara Pihak diwajibkan untuk melaksanakan kewajiban-kewajibannya berdasarkan Kovenan dengan itikad baik.

4. Kewajiban-kewajiban berdasarkan Kovenan secara umum dan khususnya pasal 2 mengikat setiap Negara Pihak secara keseluruhan. Semua unsur pemerintahan (eksekutif, legislatif, dan yudisial), serta kewenangan publik atau pemerintahan lainnya, di tingkat apa pun – nasional, regional, atau lokal – memiliki kewajiban untuk melaksanakan tanggung jawab Negara Pihak. Unsur eksekutif yang biasanya merepresentasikan Negara Pihak di tingkat internasional, termasuk di hadapan Komite, tidak dapat menggunakan alasan ketidaksesuaian suatu tindakan yang dilakukan oleh pemerintah lain dengan ketentuan-ketentuan dalam Kovenan sebagai cara untuk membebaskan diri dari tanggung jawabnya dan pengingkarannya pada ketentuan-ketentuan dalam Kovenan. Pemahaman ini didapatkan dari prinsip yang termuat di pasal 27 Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian, yaitu bahwa suatu Negara Pihak ‘tidak dapat menggunakan ketentuan-ketentuan dalam hukum nasionalnya sebagai alasan atas kegagalannya dalam melaksanakan perjanjian’. Walaupun pasal 2 ayat 2 mengijinkan Negara-negara Pihak untuk melaksanakan hak-hak dalam Kovenan sesuai dengan proses konstitusional di tingkat domestik,

prinsip yang sama berlaku guna mencegah Negara-negara Pihak menggunakan ketentuan-ketentuan dalam hukum konstitusinya atau menggunakan aspek-aspek lain dalam hukum domestik sebagai alasan atas kegagalan melaksanakan atau memberikan dampak pada kewajiban-kewajiban berdasarkan perjanjian. Dalam hal ini, Komite mengingatkan Negara-negara Pihak yang memiliki sistem federal tentang pasal 50, yang mengatur bahwa ketentuan-ketentuan Kovenan ‘berlaku bagi semua bagian dari Negara federal tanpa ada pembatasan atau pengecualian apapun’.

5. Kewajiban menghormati dan menjamin hak-hak yang diakui dalam Kovenan, sebagaimana tercantum dalam pasal 2 ayat 1, memiliki dampak yang bersifat segera bagi semua Negara Pihak. Pasal 2 ayat 2 memberikan suatu kerangka luas di mana hak-hak yang dinyatakan secara khusus dalam Kovenan harus dimajukan dan dilindungi. Sebagaimana telah dibahas sebelumnya dalam Komentar Umum No. 24, Komite telah mengindikasikan bahwa reservasi terhadap pasal 2 harus sesuai dengan Kovenan, yaitu dilihat dari tujuan dan obyeknya.

6. Kewajiban hukum berdasarkan pasal 2 ayat 1 bersifat negatif dan positif. Negara-negara Pihak harus menahan diri dari melakukan pelanggaran terhadap hak-hak yang diakui dalam Kovenan, dan pembatasan apa pun terhadap salah satu atau lebih dari hak-hak tersebut harus memiliki alasan yang sesuai dengan ketentuan-ketentuan dalam Kovenan. Ketika pembatasan semacam itu dibuat, maka Negara-negara harus menunjukkan kebutuhan mereka dan hanya mengambil langkah-langkah yang proporsional guna mencapai tujuan-tujuan yang sesuai dengan hukum

untuk menjamin perlindungan yang berkelanjutan dan efektif terhadap hak-hak yang diakui dalam Kovenan. Pembatasan-pembatasan tidak boleh diterapkan atau dilakukan dalam cara yang dapat melemahkan inti suatu hak yang diakui oleh Kovenan.

7. Pasal 2 mewajibkan Negara-negara Pihak untuk mengadopsi langkah-langkah legislatif, yudisial, administratif, pendidikan, dan lainnya guna memenuhi kewajiban hukum mereka. Komite percaya bahwa adalah penting untuk meningkatkan kesadaran tentang Kovenan tidak hanya di kalangan pejabat publik dan agen-agen Negara tetapi juga di kalangan masyarakat luas.

8. Kewajiban-kewajiban berdasarkan pasal 2 ayat 1 bersifat mengikat Negara-negara [Pihak] dan tidak memiliki dampak langsung yang bersifat horizontal pada persoalan hukum internasional. Kovenan tidak dapat dipandang sebagai pengganti hukum pidana atau perdata di tingkat domestik. Namun, kewajiban positif Negara-negara Pihak guna menjamin hak-hak yang diakui dalam Kovenan hanya sepenuhnya dapat ditiadakan ketika individu-individu telah dilindungi oleh Negara, tidak hanya dilindungi dari pelanggaran atas hak-hak yang diakui oleh Kovenan oleh agen-agen Negara, tetapi juga dari tindakan-tindakan yang dilakukan oleh orang-per-orang atau kelompok-kelompok yang dapat melemahkan penikmatan hak-hak yang diakui dalam Kovenan sejauh hal tersebut sesuai dengan penerapannya antar orang-per-orang atau kelompok-kelompok. Mungkin terdapat kondisi-kondisi di mana suatu kegagalan untuk menjamin hak-hak yang diakui dalam Kovenan sebagaimana

diwajibkan oleh pasal 2 akan menjadi pelanggaran hak-hak tersebut oleh Negara-negara Pihak, sebagai akibat dari ijin atau kegagalan Negara-negara Pihak untuk mengambil langkah-langkah yang selayaknya atau untuk mengambil tindakan secara menyeluruh guna mencegah, menghukum, menyelidiki, atau memperbaiki kerusakan yang disebabkan oleh tindakan-tindakan semacam itu oleh orang-per-orang atau kelompok-kelompok. Negara-negara diingatkan tentang hubungan antara kewajiban-kewajiban positif yang ditentukan oleh pasal 2 dan kebutuhan untuk menyediakan upaya-upaya pemulihan (*remedies*) jika terjadi pelanggaran berdasarkan pasal 2 ayat 3. Kovenan sendiri menggambarkan dalam beberapa pasalnya tentang area-area yang membutuhkan penerapan kewajiban-kewajiban positif Negara-negara Pihak untuk mengatur tentang kegiatan-kegiatan orang-per-orang atau kelompok-kelompok. Misalnya, jaminan sehubungan dengan privasi yang dijamin di pasal 17 harus dilindungi oleh hukum. Juga dinyatakan secara implisit di pasal 7 bahwa Negara-negara Pihak harus mengambil langkah-langkah positif guna menjamin bahwa orang-per-orang atau kelompok-kelompok tidak melakukan penyiksaan atau perlakuan atau penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi, atau merendahkan martabat manusia terhadap orang atau kelompok lain yang berada dalam kekuasaan mereka. Di bidang-bidang yang mempengaruhi aspek-aspek mendasar dari kehidupan sehari-hari seperti perumahan, individu-individu harus dilindungi dari diskriminasi berdasarkan pasal 26.

9. Para pemangku hak-hak yang diakui oleh Kovenan adalah individual. Dengan pengecualian pasal 1, walaupun Kovenan tidak menyebutkan tentang hak-hak orang-orang yang sah secara hukum atau kelompok-kelompok serupa, banyak dari

hak yang diakui oleh Kovenan, seperti kebebasan untuk menjalankan agama atau kepercayaan (pasal 18), kebebasan berkumpul (pasal 22), atau hak-hak kelompok minoritas (pasal 27), dapat dinikmati bersama-sama dengan orang lain. Fakta bahwa kompetensi Komite untuk menerima dan mempertimbangkan komunikasi-komunikasi dibatasi oleh komunikasi yang diserahkan oleh atau atas nama individu-individu (pasal 1 Protokol Opsional) tidak mencegah individu-individu tersebut untuk mengadukan bahwa tindakan-tindakan atau tidak adanya tindakan-tindakan yang berkaitan dengan orang-orang yang sah secara hukum dan kelompok-kelompok serupa merupakan pelanggaran atas hak mereka.

10. Oleh pasal 2 ayat 1, Negara-negara Pihak diwajibkan untuk menghormati dan menjamin hak-hak yang diakui dalam Kovenan bagi semua orang yang berada di wilayahnya dan bagi semua orang yang menjadi subyek yurisdiksi mereka. Hal ini berarti bahwa suatu Negara Pihak harus menghormati dan menjamin hak-hak yang tercantum dalam Kovenan bagi setiap orang yang berada dalam kekuasaan atau kontrol efektif Negara Pihak yang bersangkutan, bahkan jika orang tersebut tidak barada di wilayah Negara Pihak yang bersangkutan. Sebagaimana didiskusikan di Komentar Umum No. 15 yang diadopsi pada sesi kedua puluh tujuh (1986), penikmatan atas hak-hak yang diakui dalam Kovenan tidak hanya dibatasi bagi warga negara Negara-negara Pihak tetapi juga bagi semua individu, apa pun kewarganegaraannya ataupun jika tidak memiliki kewarganegaraan, seperti misalnya pencari suaka, pengungsi, pekerja migrant, dan orang-orang lain yang berada di suatu wilayah suatu Negara Pihak atau menjadi subyek yurisdiksi suatu Negara Pihak. Prinsip ini juga berlaku bagi orang-orang yang berada dalam

kekuasaan atau kontrol efektif kekuasaan di suatu Negara Pihak yang bertindak di luar wilayahnya, bagaimana pun cara kekuasaan atau kontrol efektif tersebut diperoleh, seperti misalnya kekuasaan yang terdiri dari kontingen nasional suatu Negara Pihak yang ditugaskan pada operasi penjaga perdamaian internasional atau penegakan perdamaian internasional.

11. Sebagaimana diimplikasikan di Komentar Umum No. 29[1], Kovenan juga berlaku dalam situasi konflik bersenjata di mana aturan-aturan hukum humaniter internasional berlaku. Kemudian, berkaitan dengan beberapa hak yang diakui dalam Kovenan, beberapa aturan khusus tentang hukum humaniter internasional dapat dipergunakan guna mengartikan hak-hak yang diakui dalam Kovenan. Kedua ruang lingkup hukum ini bersifat saling melengkapi, tidak bersifat terlepas satu sama lain.

12. Kemudian, kewajiban pasal 2 yang menentukan Negara-negara Pihak untuk menghormati dan menjamin hak-hak yang diakui dalam Kovenan bagi semua orang di wilayah mereka dan semua orang yang berada dalam kontrol mereka menentukan suatu kewajiban untuk tidak mengekstradisi, mendeportasi, mengusir, atau memindahkan seseorang dari wilayahnya ketika ada alasan yang kuat bahwa terdapat bahaya yang nyata, sebagaimana dinyatakan di pasal 6 dan pasal 7 dari Kovenan, baik di negara di mana pemindahan tersebut berdampak ataupun di negara di mana orang tersebut akan dipindahkan. Kewenangan yudisial dan administratif yang berkaitan dengan hal ini harus menyadari akan kebutuhan untuk

menjamin ketaatan dengan kewajiban-kewajiban Kovenan dalam hal-hal sebagaimana disebutkan di atas.

13. Pasal 2 ayat 2 mewajibkan Negara-negara Pihak untuk mengambi langkah-langkah guna memberikan dampak pada hak-hak yang diakui dalam Kovenan di tatanan domestik. Hal ini diikuti bahwa, kecuali jika hak-hak yang diakui dalam Kovenan sudah dilindungi oleh hukum atau praktik di tingkat domestik, pada saat ratifikasi, Negara-negara Pihak berkewajiban untuk mengubah hukum dan praktik di tingkat domestik sebagaimana dibutuhkan guna menjamin keselarasannya dengan Kovenan. Jika terhadap ketidakkonsistenan antara hukum domestik dengan Kovenan, pasal 2 menentukan bahwa hukum atau praktik di tingkat domestik harus diubah guna memenuhi standar-standar yang ditetapkan oleh jaminan-jaminan substantif dalam Kovenan. Pasal 2 mengijinkan suatu Negara Pihak untuk melakukan hal tersebut sesuai dengan struktur konstitusionalnya. Hal ini berarti bahwa Kovenan tidak harus secara langsung dapat diterapkan di pengadilan. Hal ini dapat dilakukan dengan memasukkan Kovenan dalam hukum nasional. Namun, Komite juga memandang bahwa jaminan-jaminan dalam Kovenan dapat meningkatkan perlindungan di Negara-negara di mana Kovenan secara langsung diterapkan atau di mana sebagian ketentuan khusus dari Kovenan dimasukkan dalam tatanan hukum di tingkat domestik. Komite mengundang Negara-negara Pihak di mana Kovenan tidak menjadi bagian dari tatanan hukum di tingkat domestik untuk mempertimbangkan untuk memasukkan Kovenan sebagai bagian dari hukum domestik guna memfasilitasi perwujudan secara penuh hak-hak yang diakui dalam Kovenan sebagaimana ditentukan di pasal 2.

14. Kewajiban untuk mengambil langkah-langkah yang memberikan dampak bagi hak-hak yang diakui dalam Kovenan berdasarkan pasal 2 ayat 2 memiliki dampak segera. Kegagalan untuk menerapkan kewajiban ini tidak bisa dijustifikasi dengan rujukan pertimbangan-pertimbangan politik, social, budaya, atau ekonomi di dalam Negara yang bersangkutan.

15. Pasal 2 ayat 3 mewajibkan bahwa, sebagai tambahan atas perlindungan efektif atas hak-hak yang diakui dalam Kovenan, Negara-negara Pihak harus menjamin bahwa individu-individu juga memiliki akses terhadap upaya-upaya pemulihan yang efektif guna menuntut hak-hak tersebut. Upaya-upaya pemulihan tersebut harus disesuaikan dengan mempertimbangkan kondisi kerentanan khusus beberapa kategori orang-orang, termasuk anak-anak pada khususnya. Komite menekankan pentingnya bagi Negara-negara Pihak untuk membentuk mekanisme-mekanisme yudisial dan administratif dalam hukum nasional guna menangani pengaduan-pengaduan berkaitan dengan pelanggaran hak-hak tersebut. Komite mencatat bahwa penikmatan atas hak-hak yang diakui oleh Kovenan dappat dijamin secara efektif oleh sistem hukum (*judiciary*) dalam berbagai cara yang berbeda, termasuk penerapan Kovenan secara langsung sebagai hukum nasional, penerapan konstitusi atau ketentuan-ketentuan hukum lain yang setara, atau penginterpretasian dampak Kovenan dalam penerapan hukum nasional. Secara khusus, mekanisme-mekanisme administratif dibutuhkan guna memberikan dampak pada kewajiban umum untuk menyelidiki tuduhan-tuduhan akan pelanggaran dengan segera, menyeluruh, dan efektif melalui badan-badan yang bersifat independen dan imparsial. Institusi-

institusi hak asasi manusia, yang diberikan kewenangan yang selayaknya, dapat melakukan hal tersebut. Kegagalan suatu Negara Pihak untuk menyelidiki tuduhan-tuduhan pelanggaran adalah suatu pelanggaran terhadap Kovenan. Penyelesaian terhadap pelanggaran yang terus-menerus berlangsung merupakan unsur penting dari hak atas upaya pemulihan yang efektif.

16. Pasal 2 ayat 3 mewajibkan Negara-negara Pihak untuk memberikan kompensasi bagi individu-individu yang hak-hak telah dilanggar. Tanpa pemberian kompensasi kepada individu-individu yang hak-haknya telah terlanggar tersebut, maka kewajiban untuk menyediakan upaya pemulihan yang efektif, yang penting bagi efektivitas penerapan pasal 2 ayat 3, belum dilaksanakan. Sebagai tambahan bagi pemberian kompensasi yang dinyatakan secara tegas di pasal 9 ayat 5 dan pasal 14 ayat 6, Komite mempertimbangkan bahwa Kovenan menentukan tentang pemberian kompensasi yang selayaknya. Komite mencatat bahwa pemberian kompensasi dapat berupa restitusi, rehabilitasi, dan langkah-langkah yang memuaskan seperti misalnya permintaan maaf secara public, pendirian tempat pemakaman umum, jaminan bahwa pelanggaran tidak akan diulangi, dan perubahan di hukum dan praktik yang berkaitan, serta membawa para pelaku pelanggaran hak asasi manusia ke hadapan pengadilan.

17. Secara umum, tujuan-tujuan Kovenan tidak akan tercapai tanpa adanya kewajiban yang integral dalam pasal 2 untuk mengambil langkah-langkah guna mencegah terjadinya kembali pelanggaran terhadap Kovenan. Dengan demikian,

Komite secara berkala, berdasarkan ketentuan dalam Protokol Opsional, untuk memasukkan dalam Pandangan-pandangannya tentang kebutuhan akan langkah-langkah, di luar upaya pemulihan yang secara khusus berhubungan dengan korban, untuk mencegah terjadinya kembali pelanggaran yang sama. Langkah-langkah semacam ini mewajibkan adanya perubahan di hukum atau praktik Negara-negara Pihak.

18. Karena penyelidikan-penyelidikan yang dirujuk di pasal 15 mengungkapkan pelanggaran-pelanggaran atas hak-hak tertentu yang diakui dalam Kovenan, maka Negara-negara Pihak harus menjamin bahwa mereka yang bertanggung jawab atas pelanggaran-pelanggaran tersebut dibawa ke hadapan pengadilan. Jika terjadi kegagalan untuk menyelidiki, pelanggaran untuk membawa para pelaku pelanggaran semacam itu ke hadapan pengadilan, maka hal itu sendiri merupakan pelanggaran lain pada Kovenan. Kewajiban-kewajiban ini pada dasarnya muncul berkaitan dengan pelanggaran yang diakui sebagai pelanggaran pidana berdasarkan hukum nasional maupun internasional, seperti misalnya penyiksaan dan perlakuan lain yang kejam, tidak manusiawi, dan merendahkan martabat manusia (pasal 7), pembunuhan kilat dan sewenang-wenang (pasal 6), dan penghilangan paksa (pasal 7 dan pasal 9, dan juga pasal 6). Memang, persoalan impunitas bagi pelanggaran-pelanggaran ini, yang merupakan persoalan yang mendapatkan perhatian utama Komite, dapat menjadi faktor penting yang menyebabkan pelanggaran yang sama terulang kembali. Ketika pelanggaran tersebut dilakukan sebagai bagian dari serangan yang meluas atau sistematik pada masyarakat sipil, maka pelanggaran pada Kovenan ini dianggap sebagai kejahatan

terhadap kemanusiaan (lihat Statuta Roma tentang Pengadilan Pidana Internasional, pasal 7).

Kemudian, ketika pejabat-pejabat public atau agen-agen Negara melakukan pelanggaran atas hak-hak yang diakui dalam Kovenan yang dirujuk pada paragraf ini, maka Negara-negara Pihak yang bersangkutan tidak boleh membebas-tugaskan para pelaku tersebut dari tanggung jawab individunya, sebagaimana terjadi dengan pemberian amnesti (lihat Komentar Umum No. 20 (44)) serta pemberian perlindungan dan kekebalan hukum. Selain itu, tidak satu pun status resmi dapat menjadi alasan bagi seseorang yang dituduh melakukan pelanggaran untuk berkelit dari tanggung jawab hukumnya. Hambatan-hambatan lain pembentukan tanggung jawab hukum juga harus dihilangkan, seperti misalnya ketaatan pada perintah atasan atau pembatasan hukum jangka pendek yang tidak beralasan yang secara sah diterapkan. Negara-negara Pihak juga harus membantu satu sama lain untuk mengadili orang-orang yang dituduh melakukan tindak pelanggaran terhadap Kovenan yang dapat dihukum berdasarkan hukum nasional ataupun internasional.

19. Komite kemudian lebih jauh lagi memberikan pandangan bahwa hak atas upaya pemulihan yang efektif dalam beberapa kondisi mewajibkan Negara-negara Pihak untuk memberikan dan melaksanakan ketentuan atau langkah-langkah untuk jangka waktu sementara guna menghindari terjadinya lagi pelanggaran-pelanggaran tersebut dan mencoba untuk memperbaiki sesegera mungkin kerusakan yang disebabkan oleh pelanggaran-pelanggaran semacam itu.

20. Bahkan ketika sistem hukum Negara-negara Pihak secara formal menyediakan ketentuan untuk upaya pemulihan yang efektif, pelanggaran atas hak-hak yang diakui oleh Kovenan tetap terjadi. Hal ini mungkin disebabkan karena kegagalan akan praktik pemberian upaya pemulihan yang efektif. Oleh karena itu, Negara-negara Pihak diminta untuk memberikan informasi mengenai hambatan-hambatan bagi efektivitas pelaksanaan pemberian upaya pemulihan yang telah dilakukan dalam laporan-laporan berkala mereka.

Catatan:

[1] Komentar Umum No. 29 tentang Kondisi Gawat Darurat, yang diadopsi pada 24 Juli 2001, diproduksi kembali di Laporan Tahunan 2001, A/56/40, Lampiran VI, paragraf 3.