

BAB IV

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

Oleh: Matt Pollard

Daftar Isi

1. Pendahuluan	157
2. Proses untuk Menentukan Suatu Mekanisme Pencegahan Nasional	163
2.1. Pengantar	163
2.2. Transparansi dan Inklusivitas	164
2.3. Informasi	166
2.4. Rekomendasi-Rekomendasi APT	167
3. Tujuan dan Mandat	168
3.1. Sistem Kunjungan Rutin	168
3.1.1. Kunjungan-Kunjungan Pencegahan	168
3.1.2. Kunjungan-Kunjungan Rutin	171
3.1.3. Sistem Kunjungan	172
3.1.4. Rekomendasi-Rekomendasi APT	173
3.2. Kunjungan-Kunjungan ke Mana?	174
3.2.1. Pengantar	174
3.2.2. Yurisdiksi dan Pengawasan	176
3.2.3. Tempat-Tempat Penahanan yang Tidak Resmi	179
3.2.4. Rekomendasi-Rekomendasi APT	184
3.3. Mandat	186
3.3.1. Dialog Konstruktif Berdasar pada Kunjungan	186
3.3.2. Perkembangan ke Arah Standard Internasional	189
3.3.3. Mandat Tambahan	189
3.3.4. Rekomendasi-Rekomendasi APT	193
3.4. Frekuensi Kunjungan	195
3.4.1. Pengantar	195
3.4.2. Jenis-Jenis Kunjungan	196

3.4.3. Frekuensi untuk Tempat Penahanan yang Berbeda	200
3.4.4. Rekomendasi-Rekomendasi APT	205
4. Independensi	207
4.1. Pengantar	207
4.2. Dasar Independensi	208
4.3. Independensi Para Anggota dan Staf	209
4.4. Prosedur Penunjukan	212
4.5. Keistimewaan dan Imunitas	214
4.6. Independensi Keuangan	218
4.7. Rekomendasi-Rekomendasi APT	221
5. Keanggotaan	224
5.1. Keahlian	224
5.2. Perwakilan dengan Keseimbangan Jender, Etnis dan Minoritas	226
5.3. Rekomendasi-Rekomendasi APT	228
6. Jaminan dan Kewenangan Berkenaan dengan Kunjungan	229
6.1. Akses ke Semua Tempat Penahanan	229
6.1.1. Akses ke Semua Bagian dari Pelbagai Tempat Penahanan	230
6.1.2. Pilihan Tempat-Tempat yang Dikunjungi	231
6.1.3. Kunjungan-Kunjungan Mendadak (Tanpa Pemberitahuan)	236
6.2. Akses terhadap Informasi	238
6.3. Akses terhadap Orang	
6.4. Perlindungan bagi Para Tahanan, Pegawai Penjara dan yang lainnya	241
6.5. Rekomendasi-Rekomendasi APT	243
7 Rekomendasi dan Implementasi dari Mekanisme Pencegahan Nasional	245
7.1. Rekomendasi-Rekomendasi dari Mekanisme Pencegahan Nasional	245

7.2. Laporan-Laporan	250
7.3. Rekomendasi-Rekomendasi APT	251
8. Mekanisme-Mekanisme Pencegahan Nasional dan Masyarakat Sipil Nasional	253
9. Mekanisme-Mekanisme Pencegahan Nasional di Tingkat Internasional	257
10. Pilihan tentang Bentuk Organisasi	260
10.1. Pengantar	260
10.2. Badan Baru atau Badan yang Sudah Berlaku?	261
10.2.1. Tinjauan Sekilas	261
10.2.2. Komisi-Komisi Hak Asasi Manusia Nasiona	267
10.2.3. Ombudsman dan Kantor Pembela Publik	271
10.2.4. Organisasi-Organisasi Non-Pemerintah (Ornop, NGO atau LSM)	272
10.2.5. Inspektorat-Inspektorat Penjara Eksternal yang Independen (<i>Independent External Prisons Inspectorates</i>)	273
10.2.6. Kantor-Kantor Judisial	274
10.2.7. Sistem Kunjungan Independen Berbasis-Komunitas	277
10.2.8. Rekomendasi-Rekomendasi APT	279
10.3. Mekanisme-Mekanisme yang Beragam	280
10.3.1. Dasar Pertimbangan Geografis atau Tematik	280
10.3.2. Konsistensi dan Koordinasi	284
10.3.3. Rekomendasi-Rekomendasi APT	289
11. Kesimpulan	291

1. Pendahuluan

Pembukaan

Negara-Negara Pihak pada Protokol ini, (...)

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

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

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

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

Telah menyepakati sebagai berikut: (...)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Proses untuk Menentukan Suatu Mekanisme Pencegahan Nasional

Pasal 3

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

Pasal 17

Setiap Negara Pihak harus menjaga, menunjuk atau menetapkan, paling lambat satu tahun setelah tanggal diberlakukannya Protokol ini atau ratifikasi atau aksesi terhadapnya, satu atau beberapa mekanisme pencegahan nasional independen untuk pencegahan terhadap penyiksaan di tingkat domestik.¹⁷⁴ Mekanisme yang ditetapkan oleh kesatuan yang terdesentralisasi dapat dipilih sebagai mekanisme-mekanisme pencegahan nasional untuk tujuan dari Protokol ini jika mekanisme-mekanisme itu sesuai dengan ketentuan dalam Protokol.

2.1. Pengantar

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

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

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

2.2. Transparansi dan Inklusivitas

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

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

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

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

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

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

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

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

2.3. Informasi

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

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

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

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

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

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

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

2.4. Rekomendasi-Rekomendasi APT

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

3. Tujuan dan Mandat

3.1. Sistem Kunjungan Rutin

Pasal 1

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

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

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

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

3.1.1. Kunjungan-Kunjungan Pencegahan

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

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

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

Pelapor Khusus PBB tentang Penyiksaan telah menjelaskan sebagai berikut:

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

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

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

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

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

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

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

3.1.2. Kunjungan-Kunjungan Rutin

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

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

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

3.1.3. Sistem Kunjungan

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

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

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

3.1.4. Rekomendasi-Rekomendasi APT

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

3.2. Kunjungan-Kunjungan ke Mana?

Pasal 4

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

3.2.1. Pengantar

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

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

Dianggap tidak tepat untuk mendefinisikan “tempat-tempat penahanan” di dalam Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan dengan membuat sebuah daftar yang tertutup dan menyeluruh mengenai kategori lembaga. Pendekatan semacam itu, tak dapat dielakkan akan membuat sistem kunjungan terlalu sempit dan membatasi lingkup dari kunjungan. Namun demikian, terdapat beberapa kategori yang tidak dapat dipisahkan dari lingkup “tempat-tempat penahanan” seperti yang tercakup dalam Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan. Kategori-kategori tersebut dapat dinyatakan di dalam definisi yang tidak menyeluruh dalam hukum nasional untuk tujuan kejelasan (*clarity*), misalnya:

- kantor-kantor polisi;
- pusat-pusat pra-persidangan/penahanan penjara;
- penjara untuk orang-orang yang dihukum;
- pusat penahanan anak-anak;
- batas fasilitas polisi dan wilayah transit pada persimpangan wilayah, pelabuhan dan bandara internasional;
- pusat penahanan imigran dan pencari suaka;¹⁸¹
- lembaga perawatan penyakit jiwa;
- fasilitas layanan keamanan dan intelijen (jika mereka memiliki kewenangan untuk melakukan penahanan);

¹⁸¹ Terkadang diakui bahwa orang-orang yang bukan warga negara, yang ditahan di pusat penahanan “bebas untuk pergi”, di mana mereka secara teori dengan sukarela setuju untuk pergi ke negara lain. Meskipun demikian, tidak diragukan lagi bahwa orang-orang yang ditahan dalam situasi semacam itu “dirampas kebebasannya” sesuai dengan pengertian Pasal 4. Lihat, misalnya, *Majelis Tinggi Inggris, A and others v. Secretary of State for the Home Department* (16 Desember 2004), 2004 UKHL 56.

- fasilitas penahanan berdasarkan yurisdiksi militer;
- tempat-tempat penahanan administratif;
- alat-alat transportasi untuk memindahkan para narapidana (misalnya van polisi).

Sebagai tambahan untuk kategori-kategori yang secara nyata berhubungan ini, Pasal 4 menetapkan bahwa mekanisme pencegahan nasional memiliki akses ke setiap tempat di mana seseorang mungkin ditahan tanpa sekehendak mereka dalam kaitan dengan, bahkan secara tidak langsung, dengan pejabat publik. Dua pengertian kunci dalam definisi Pasal 4 tentang “tempat-tempat penahanan” menggambarkan sifat dasar dari hubungan ini:

- “Di dalam yurisdiksi dan pengawasannya”¹⁸² (yang muncul untuk menunjuk pada wilayah atau tempat di mana tempat penahanan itu berada).
- Berdasarkan perintah yang diberikan oleh pejabat publik atau atas hasutannya atau dengan persetujuannya atau atas sepengetahuannya” (yang mengacu pada pengertian di mana seseorang ditahan atau mungkin ditahan di sana).

Sub-bagian berikut melihat secara lebih detail mengenai konsep “yurisdiksi dan pengawasan”. Sub-bagian berikut menjelaskan tujuan dari, termasuk konsep “hasutan”, “persetujuan” dan “pengetahuan” dan kata “atau mungkin di-”, yang dimaksudkan untuk memastikan bahwa penahanan yang tidak sah dan tempat-tempat penahanan yang tidak resmi tercakup dalam mandat mekanisme pencegahan nasional.

3.2.2. Yurisdiksi dan Pengawasan

Konsep “yurisdiksi” yang disebutkan dalam Pasal 4(1) juga digunakan untuk menggambarkan lingkup kewajiban Negara berdasarkan Konvensi utama, Konvensi Menentang Penyiksaan, dan

¹⁸² Versi bahasa Prancis-nya diartikan sedikit berbeda, bahkan sangat menekankan pada lingkup tempat-tempat yang secara luas tercakup: “*placé sous sa juridiction ou sous son contrôle*”.

Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik.¹⁸³ Pendapat Komite Menentang Penyiksaan dan Komite Hak Asasi Manusia yang ditetapkan berdasarkan perjanjian-perjanjian tersebut (Konvensi Menentang Penyiksaan dan Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik), membantu penilaian tentang apa yang dimaksud dengan “jurisdiksi dan pengawasan” sesuai dengan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan.

Wilayah kedaulatan hukum suatu Negara pada umumnya berada dalam jurisdiksi dan pengawasan dari Negara tersebut. Sebuah kapal atau pesawat yang terdaftar pada Negara tersebut, dan mungkin bangunan yang berada pada landas kontinen Negara tersebut, secara umum juga akan dipertimbangkan masuk ke dalam jurisdiksinya sesuai dengan Konvensi Menentang Penyiksaan.¹⁸⁴ Berdasarkan jurisprudensi Komite Menentang Penyiksaan dan Komite Hak Asasi Manusia, “jurisdiksi dan pengawasan” harus juga mencakup semua wilayah di luar wilayah kedaulatan hukum dari suatu Negara Pihak yang berada dalam pengawasan yang efektif secara *de facto* dari Negara Pihak, yang mana militer atau pejabat sipil menjalankan pengawasan tersebut.¹⁸⁵ Hal ini juga mencakup, misalnya,

¹⁸³ Konvensi [PBB] Menentang Penyiksaan, Pasal 2 dan 16. Pasal 2(1) Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik, disahkan oleh Resolusi Majelis Umum 2200A (XXI) tanggal 16 Desember 1966, mulai berlaku tanggal 23 Maret 1976.

¹⁸⁴ Lihat J. Burgers dan H. Danelius, *The United Nations Convention against Torture: A Handbook on the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1988, hlm. 123-124.

¹⁸⁵ Komite Menentang Penyiksaan, “Kesimpulan dan Rekomendasi tentang Amerika Serikat” (18 Mei 2006), UN Doc. CAT/C/USA/CO/2, paragraf 15; dan “Kesimpulan dan Rekomendasi tentang Inggris” (10 Desember 2004), UN Doc. CAT/C/CR/33/3, paragraf 4(b). Lihat juga Komite Hak Asasi Manusia, “Komentar Umum No. 31 tentang Sifat Kewajiban Hukum Umum yang Dibebankan Kepada Negara-Negara Pihak pada Kovenan” (26 Mei 2004), UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13. Penting untuk diingat bahwa Pasal 32 Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan secara khusus menetapkan bahwa ketentuan-ketentuannya tidak mempengaruhi kewajiban-kewajiban berdasarkan Konvensi-Konvensi Jenewa dan Protokol-Protokolnya atau untuk mengakses para tahanan. Kemungkinan adanya akses dari Sub-komite Internasional atau mekanisme pencegahan nasional tidak akan pernah dapat digunakan sebagai alasan untuk meniadakan kunjungan yang dilakukan oleh ICRC atau yang lainnya berdasarkan Konvensi-Konvensi Jenewa.

basis militer Negara Pihak di luar negeri. Di sisi lain, kedutaan besar asing yang berada di dalam wilayah Negara Pihak mungkin tidak tercakup oleh konsep “jurisdiksi dan pengawasan” sesuai Pasal 4 Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan.¹⁸⁶

Pertanyaan yang sulit dijawab dalam konteks ini adalah apakah akses ke basis-basis militer asing yang berlokasi di dalam wilayah Negara Pihak berdasarkan perjanjian tentang Status Persetujuan Angkatan Bersenjata (*Status of Forces Agreement, SOFA*) harus diberikan. Jawabannya tergantung pada ketentuan khusus dalam SOFA yang mengatur mengenai fasilitas yang dipertanyakan. Jika SOFA secara jelas dan sah menyerahkan jurisdiksi dan pengawasan terhadap fasilitas kepada kekuasaan asing yang bukan merupakan pihak pada Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, maka Negara tuan rumah dapat saja tidak memberikan kepada mekanisme pencegahan nasional akses ke fasilitas tersebut untuk jangka pendek. Walaupun demikian, setelah suatu Negara menandatangani atau meratifikasi Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, hukum internasional tidak akan mengizinkan Negara tersebut untuk dengan sengaja menghindari kewajiban-kewajibannya dengan cara “memborongkan” kepada Negara lain jurisdiksi dan pengawasan terhadap tempat-tempat di mana para individu dirampas kebebasannya di dalam wilayah biasa Negara tersebut.¹⁸⁷ Oleh karena itu, Negara-Negara Pihak pada Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan memiliki kewajiban untuk melakukan upaya terbaiknya untuk merundingkan kembali,

¹⁸⁶ Hukum kebiasaan internasional dan hukum perjanjian yang secara luas diratifikasi menganggap tempat-tempat semacam itu “tidak dapat diganggu gugat” oleh Negara tuan rumah, dan menetapkan bahwa “agen-agen Negara penerima tidak boleh masuk” ke tempat-tempat semacam itu kecuali dengan persetujuan dari ketua misi. Lihat Pasal 22 Konvensi Wina tentang Hubungan Diplomatik (*Vienna Convention on Diplomatic Relations*), ditetapkan di Wina tanggal 18 April 1961, mulai berlaku tanggal 24 April 1964. Lihat juga Brownlie, *Principles of Public International Law*, Edisi ke-5, Oxford: Oxford University Press, 1998, hlm. 356.

¹⁸⁷ Lihat, Pembukaan dan Pasal 26 Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian (*Vienna Convention on the Law of Treaties*), ditandatangani di Wina tanggal 23 Mei 1969, mulai berlaku tanggal 27 Januari 1980, di mana dinyatakan sebagai hukum kebiasaan internasional.

khususnya pada saat berakhirnya atau pembaruan, setiap Status Persetujuan Angkatan Bersenjata (SOFA) yang bertentangan dengan akses mekanisme pencegahan nasional ke tempat-tempat penahanan di dalam wilayah kedaulatan hukum suatu Negara, dan untuk memasukkan klausul yang memperbolehkan mekanisme pencegahan nasional mengakses tempat-tempat penahanan. SOFA yang akan datang dengan Negara-Negara baru harus juga mengizinkan hak untuk mengakses tempat-tempat penahanan sejak awal.

3.2.3. Tempat-Tempat Penahanan yang Tidak Resmi

Tidaklah cukup hanya memberikan kepada mekanisme pencegahan nasional suatu hak untuk mengunjungi tempat-tempat yang oleh pemerintah ditunjuk secara resmi seperti penjara, kantor polisi, atau lembaga lainnya yang dikenal secara publik, di mana orang-orang biasanya dirampas kebebasannya berdasarkan hukum yang berlaku. Mekanisme pencegahan nasional juga harus memiliki akses ke tempat-tempat penahanan yang tidak resmi, misalnya, setiap tempat di mana seseorang mungkin ditahan untuk alasan-alasan yang berhubungan dengan pejabat publik, bahkan jika pejabat publik sebenarnya tidak secara formal memerintahkan penahanan tersebut.

Bahwa Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan dimaksudkan untuk mencakupi tempat-tempat semacam itu, di mana Pasal 4(1) secara jelas merenungkan pilihan lain dari "perintah" resmi, seperti "hasutan", "persetujuan", atau "pengetahuan", sebagai dasar pelengkap bagi mekanisme pencegahan nasional untuk memiliki akses. Konsep ini merupakan bagian dari Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan sejak proses perencanaan awal, dari naskah asli yang diajukan oleh Kosta Rika tahun 1991,¹⁸⁸ dan yang tampaknya ditarik dari definisi tentang penyiksaan dalam Pasal 1 Konvensi Menentang Penyiksaan.

¹⁸⁸ Lihat Kelompok Kerja PBB untuk Penyusunan Rancangan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, 22 Januari 1991, UN.Doc. E/CN.4/1991/66: "setiap tempat yang berada dalam yurisdiksinya, di mana orang-orang yang dirampas kebebasannya ditahan atau mungkin ditahan oleh pejabat publik atau atas hasutannya atau dengan persetujuannya atau pengetahuannya".

Negara-Negara yang mengadopsi Konvensi Menentang Penyiksaan mengakui bahwa penyiksaan sering kali merupakan tindakan yang tidak resmi dan sedikit rahasia, di mana pemerintah yang bertanggung jawab secara formal mencoba untuk menjauhkan dirinya dari tindak penyiksaan. “Hasutan”, “persetujuan” dan “pengetahuan” kemudian ditambahkan ke dalam Konvensi Menentang Penyiksaan dengan tujuan untuk mencegah pemerintah menghindari tanggung jawabnya atas penyiksaan yang terjadi, yang dengan sadar membiarkan aktor “privat” atau aktor “non-negara” melakukan penyiksaan di beberapa tempat penahanan yang tidak resmi.¹⁸⁹

Pengulangan konsep ini dalam Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan menunjukkan bahwa definisi “tempat penahanan” tidak terbatas pada tindakan penahanan sah “yang diperintahkan secara resmi” di tempat-tempat penahanan “resmi”, tetapi mencakup jenis-jenis lain dari penahanan yang tidak resmi.¹⁹⁰ Kesimpulan ini selanjutnya diperkuat oleh fakta bahwa definisi dalam Pasal 4 secara jelas mencakup tempat-tempat di mana orang-orang “*mungkin* dirampas kebebasannya”.¹⁹¹

Oleh karena itu, Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan menetapkan bahwa mekanisme pencegahan nasional memiliki akses ke tempat-tempat yang mungkin bukan kantor polisi, penjara atau tempat penahanan “resmi” lainnya, tetapi tempat di

¹⁸⁹ J. Burgers dan H. Danelius, *The United Nations Convention against Torture...*, *op.cit.*, hlm. 45-46 dan 120. Lihat juga C. Ingelse, *The UN Committee against Torture: an Assessment* (The Hague: Kluwer Law International, 2001), hlm. 210 dan 222-225.

¹⁹⁰ Lihat juga Kelompok Kerja PBB untuk Penyusunan Rancangan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, 2 Desember 1992, UN.Doc. E/CN.4/1993/28, paragraf 38-40.

¹⁹¹ Lihat Kelompok Kerja PBB untuk Penyusunan Rancangan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan: UN.Doc.E/CN.4/1993/28, paragraf 40; UN.Doc. E/CN.4/2000/58, paragraf 30; dan UN.Doc. E/CN.4/2001/67, paragraf 43 dan 45. Fakta bahwa tempat-tempat penahanan tidak resmi atau rahasia tercakup di dalam mandat mekanisme-mekanisme kunjungan tidak mengesahkan keberadaan mereka; sebaliknya, kemungkinan penemuan tempat-tempat semacam itu oleh mekanisme-mekanisme kunjungan harus dilihat sebagai alat pencegah penahanan semacam itu sejak awal. Lihat juga APT, “*Incommunicado, Unacknowledged, and Secret Detention under International Law*” (2 Maret 2006), http://www.apt.ch/secret_detention/Secret_Detention_APT.pdf.

mana mekanisme pencegahan nasional mencurigai bahwa seseorang sedang ditahan secara melawan kehendaknya sendiri, yang secara fakta atau menurut hukum berhubungan dengan pejabat publik.

Komisi Hak Asasi Manusia Uganda, walaupun tidak ditunjuk sebagai mekanisme pencegahan nasional berdasarkan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, memberikan contoh mengenai ketentuan yang ada di dalam hukum nasional yang secara jelas mengatur kunjungan-kunjungan semacam itu. Pasal 8(2)(1) dari Undang-Undang Komisi Hak Asasi Manusia Uganda tahun 1997 menetapkan secara terpisah sebagai berikut:

2. (1) Komisi harus memiliki fungsi-fungsi berikut – (...)
 - b. Untuk mengunjungi penjara dan tempat-tempat penahanan atau fasilitas-fasilitas terkait dengan maksud untuk menilai dan memeriksa kondisi para narapidana dan membuat rekomendasi-rekomendasi;
 - c. Untuk mengunjungi setiap tempat atau bangunan di mana seseorang dicurigai ditahan secara tidak sah; (...)

[penekanan ditambahkan]

Tempat-tempat penahanan tidak resmi di dalam lingkup Pasal 4 Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan dapat meliputi kediaman milik pribadi atau bangunan-bangunan milik pribadi lainnya.¹⁹² Memang benar bahwa dalam kategori yang terbatas di mana tempat yang dipertanyakan adalah kediaman pribadi dan perampasan kebebasan yang dicurigai cukup berhubungan dengan pejabat publik, pertentangan muncul antara hak dari si pemilik atau penghuni dari tempat tersebut dengan hak yang dimiliki oleh mekanisme pencegahan nasional berdasarkan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan. Namun

¹⁹² Hal ini ditegaskan secara tidak langsung oleh perhatian dari beberapa negara selama proses pengesahan; contohnya, penjelasan perwakilan dari Amerika Serikat di ECOSOC seperti yang dilaporkan dalam (12 November 2002) E/2002SR.38, paragraf 87, yang menyatakan bahwa Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan bertentangan dengan pembatasan hukum domestik mengenai penyelidikan dan penyitaan.

demikian, hukum nasional umumnya mendamaikan kepentingan-kepentingan berlawanan yang serupa dalam konteks yang lain. Oleh karena itu, penyelesaian juga harus mungkin untuk mekanisme pencegahan nasional.

Mekanisme pencegahan nasional dapat juga meminta untuk mengunjungi fasilitas yang sedang dalam tahap pembangunan di mana orang-orang akan ditahan di masa mendatang.¹⁹³ Kunjungan ke tempat-tempat semacam itu dapat menghasilkan rekomendasi-rekomendasi yang mengarah pada perencanaan atau penyusunan perubahan dengan efek pencegahan yang penting.

Lingkup tempat-tempat yang dicakup oleh Pasal 4(1) sangat luas, sehingga tujuan Pasal 4(2) menjadi tidak jelas. Sebenarnya, dimasukkannya Pasal 4(2) dalam naskah akhir Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan tampaknya merupakan hasil “penjahitan bersama” usulan yang diajukan oleh Kosta Rika (tetap dipelihara dalam Pasal 4(1)), yang dilakukan secara diplomatis dan bijaksana. Pada detik-detik terakhir, usulan tandingan muncul (sekarang dalam Pasal 4(2)).¹⁹⁴ Tampaknya

¹⁹³ Lihat Kelompok Kerja PBB untuk Penyusunan Rancangan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan: UN.Doc.E/CN.4/1993/28, paragraf 40; UN.Doc. E/CN.4/2000/58, paragraf 30; dan UN.Doc. E/CN.4/2001/67, paragraf 43 dan 45.

¹⁹⁴ Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, acuan untuk “hasutan”, “persetujuan” dan “pengetahuan” telah dibicarakan dalam draf negosiasi sejak awal, yakni sejak tahun 1991. Dalam sidang tahun 2001, kelompok Negara-Negara Amerika Latin (“GRULAC”) mengajukan draf baru yang mempertahankan usulan tersebut dan untuk pertama kalinya memperkenalkan gagasan tentang mekanisme-mekanisme pencegahan nasional. Dalam sidang yang sama, Uni Eropa juga mengajukan sebuah draf baru yang hendak menggantikan draf usulan dalam Pasal 4(1) yang telah mewakili selama kurang lebih 10 tahun dengan isi Pasal 4(2) dalam Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan versi terakhir. Proposal Uni Eropa tampaknya tidak pernah secara formal didiskusikan oleh Kelompok Kerja: lihat Laporan Kelompok Kerja E/CN.4/2001/67, paragraf 15. Mendekati akhir dari sidang terakhir Kelompok Kerja (lihat Laporan E/CN.4/2002/78), Ketua Pelapor membuat usulannya sendiri yang menggabungkan unsur-unsur draf GRULAC dan Uni Eropa. Pada titik inilah Pasal 4, dalam bentuk akhirnya untuk pertama kali muncul. Pasal 4 campuran yang baru di dalam usulan Ketua tampaknya tidak pernah secara khusus didiskusikan, dan sesaat setelah sidang, usulan tersebut disajikan kepada (dan akhirnya diadopsi oleh) Komisi Hak Asasi Manusia, ECOSOC, dan Majelis Umum tanpa diskusi lebih lanjut tentang bagaimana Pasal 4(1) dan (2) dapat didamaikan.

pendukung tiap ayat tidak pernah berniat untuk bisa bersepakat. Mengacu pada “penempatan seseorang di dalam penjagaan publik atau privat”, Pasal 4(2) setidaknya menegaskan bahwa mekanisme-mekanisme pencegahan nasional harus memiliki akses ke lembaga-lembaga yang dioperasikan oleh perusahaan swasta berdasarkan kontrak dengan atau atas nama pemerintah. Pasal 4(2) juga menekankan bahwa intisari dari konsep perampasan kebebasan adalah bahwa individu tidak diizinkan untuk pergi dari suatu tempat atas kehendaknya sendiri.

Bagian terakhir dari Pasal 4(2) mengacu pada “perintah pejabat judisial, administratif atau pejabat lainnya” tanpa menyebutkankan “hasutan”, “persetujuan”, atau “pengetahuan”. Apakah ini berarti bahwa walaupun terdapat ketentuan Pasal 4(1), tempat di mana seseorang ditahan tanpa adanya perintah formal tidak dicakup oleh Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan? Jawabannya pasti tidak. Pemahaman seperti itu terhadap Pasal 4 akan membuat kata-kata “baik... atau atas hasutannya atau dengan persetujuan atau pengetahuannya” dalam Pasal 4(1) tak berguna dan tidak dapat diterapkan, sebuah hasil yang absurd. Jalan lain dalam pekerjaan persiapan pada sidang perencanaan menegaskan pilihan yang kuat mengenai lingkup implementasi Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, di mana lingkup implementasi diperluas pada peristiwa di mana orang-orang secara *de facto* dirampas kebebasannya tanpa suatu perintah formal, tetapi dengan sepengetahuan dari pihak yang berwenang.¹⁹⁵

Ini juga merupakan pemahaman terhadap Pasal 4 secara menyeluruh, bahwa harmonisasi terbaik mengenai arti, tujuan dan lingkup implementasi dengan konsep yang serupa terdapat di dalam

¹⁹⁵ Lihat Kelompok Kerja PBB untuk Penyusunan Rancangan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan: UN.Doc. E/CN.4/1993/28, paragraf 38-40; E/CN.4/2000/58, paragraf 30 dan 78; E/CN.4/2001/67, paragraf 45. Pasal 32 Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian menetapkan bahwa “jalan lain mungkin harus diambil untuk mengganti cara-cara interpretasi, termasuk pekerjaan persiapan terhadap perjanjian dan keadaan-keadaan yang timbul dari kesimpulan, di mana pengertiannya mungkin akan menjadi “rancu atau kabur” atau akan mengarah pada hasil yang “secara nyata absurd atau tidak masuk akal”.

Konvensi Menentang Penyiksaan. Semua pertimbangan ini, digabungkan dengan perbedaan-perbedaan di antara versi usulan-usulan Pasal 4(2), menentang penggabungan Pasal tersebut secara harfiah ke dalam hukum nasional.

3.2.4 Rekomendasi-Rekomendasi APT

- Hak mekanisme pencegahan nasional untuk mengakses tempat-tempat penahanan harus ditetapkan di dalam hukum nasional Negara, dan termasuk definisi tentang tempat-tempat di mana mekanisme pencegahan nasional memiliki hak akses terhadap semua tempat yang berpotensi tercakup oleh definisi “tempat penahanan” dalam Pasal 4(1) Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan.
- Hukum nasional seperti yang dimaksud di atas dapat mencakup sebuah daftar yang tidak menyeluruh tentang lembaga atau kategori lembaga untuk meningkatkan kepastian bagi para aktor nasional. Namun demikian, apabila daftar semacam itu tercakup dalam hukum nasional, maka hukum nasional tersebut harus menjelaskan bahwa daftar tersebut tidak menyeluruh dan juga memberikan kesempatan untuk definisi yang lebih luas dalam Pasal 4(1).
- Mekanisme pencegahan nasional harus memiliki mandat dan kemampuan untuk mengunjungi tempat-tempat penahanan yang tidak resmi. Sampai di sini, konsep “hasutan”, “persetujuan” dan “pengetahuan”, sangat penting untuk mencapai maksud menyeluruh dari lingkup kewenangan kunjungan mekanisme pencegahan nasional dan juga harus tercakup dalam implementasi peraturan perundang-undangan domestik. Untuk kejelasan yang lebih besar, pihak yang berwenang untuk mengunjungi tempat-tempat penahanan yang tidak resmi dapat dilihat secara detail di dalam peraturan perundang-undangan.

- Implementasi peraturan perundang-undangan tidak boleh secara harfiah mengadopsi isi Pasal 4(2) Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, karena Pasal 4(2) memperkenalkan kerancuan yang tidak perlu.
- Konsep penting yang dapat ditarik dari Pasal 4(2) adalah bahwa harus dimungkinkan bagi mekanisme pencegahan nasional untuk mengunjungi tempat-tempat yang dioperasikan oleh entitas privat, dan bahwa perampasan kebebasan berarti, pada pokoknya, bahwa individu tidak diizinkan untuk pergi dari tempat tersebut atas kehendaknya sendiri.

3.3. Mandat

Pasal 4

1. (...) Kunjungan-kunjungan ini harus dilakukan dengan maksud untuk memperkuat, jika diperlukan, perlindungan terhadap orang-orang ini dari penyiksaan dan perlakuan atau penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia.

Pasal 19

Mekanisme pencegahan nasional harus diberikan kekuasaan minimum:

- (a) Untuk secara rutin memeriksa perlakuan terhadap orang-orang yang dirampas kebebasannya di tempat-tempat penahanan sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 4, dengan maksud untuk memperkuat, jika diperlukan, perlindungan terhadap mereka dari penyiksaan dan perlakuan atau penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia;
- (b) Untuk membuat rekomendasi-rekomendasi kepada pejabat yang relevan dengan tujuan untuk memperbaiki perlakuan dan kondisi dari orang-orang yang dirampas kebebasannya dan untuk mencegah penyiksaan dan perlakuan atau penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia, mempertimbangkan norma-norma PBB yang relevan;
- (c) Untuk menyerahkan usulan-usulan dan hasil-hasil observasi mengenai peraturan perundang-undangan yang ada atau rancangan peraturan perundang-undangan.

3.3.1. Dialog Konstruktif Berdasar pada Kunjungan

Kunjungan yang akan dilakukan oleh mekanisme pencegahan nasional dimaksudkan untuk membentuk dasar, yang diambil

bersama dengan informasi dari sumber-sumber lain, untuk dialog konstruktif antara mekanisme pencegahan nasional dan pihak-pihak yang berwenang untuk membuat perbaikan.¹⁹⁶ Pihak-pihak yang relevan atas masalah yang ada dapat berada pada tingkatan mana pun di pemerintahan, mulai dari tingkat penanganan fasilitas individual sampai pada tingkat kepemimpinan nasional yang paling senior.¹⁹⁷

Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan menetapkan bahwa mekanisme pencegahan nasional, dalam melaksanakan kunjungan, harus mengadopsi perspektif dan tujuan khusus: untuk memperkuat perlindungan terhadap orang-orang yang dirampas kebebasannya dari jenis-jenis perlakuan dan penghukuman yang dilarang oleh hukum internasional (dan nasional), dan bertujuan untuk memperbaiki perlakuan dan kondisi penahanan. Untuk tujuan dari Pedoman ini, kita mungkin menyebut hal ini sebagai suatu pendekatan “hak asasi manusia” yang khusus.

Kunjungan adalah cara utama, walaupun bukan satu-satunya, bagi mekanisme pencegahan nasional untuk memeriksa perlakuan terhadap orang-orang yang dirampas kebebasannya. Selama kunjungannya, tentu saja mekanisme pencegahan nasional akan mengumpulkan informasi secara langsung mengenai tempat yang secara khusus dikunjungi. Melalui wawancaranya dengan para tahanan, mekanisme pencegahan nasional kerap kali juga akan menerima informasi mengenai kondisi dan perlakuan yang diterima oleh para tahanan *sebelum* mereka tiba di tempat penahanan tersebut: mungkin selama penangkapan, selama proses pemindahan para tahanan, atau pada saat di kantor polisi.¹⁹⁸ Mekanisme pencegahan

¹⁹⁶ Pasal 22 Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan. Lihat juga Pelapor Khusus PBB tentang Penyiksaan, Laporan tahun 2006 kepada Majelis Umum, UN Doc. A/61/259 (14 Agustus 2006), paragraf 72.

¹⁹⁷ Proses rekomendasi, dialog dan implementasi akan dibahas secara lebih detail dalam Bagian 7 dari Pedoman ini.

¹⁹⁸ Hak untuk melakukan wawancara pribadi diatur dalam Pasal 20 huruf d, yang akan didiskusikan dalam sub-bagian 6.3. di belakang.

nasional juga berhak untuk meminta dan menerima informasi dari pemerintah atau pihak-pihak lain mengenai tempat-tempat penahanan dan orang-orang yang ditahan di sana.¹⁹⁹

Lebih lanjut, mekanisme pencegahan nasional akan meninjau peraturan perundang-undangan yang sudah ada dan yang akan diusulkan mengenai tempat-tempat penahanan dan orang-orang yang dirampas kebebasannya, misalnya, untuk menilai konsistensi peraturan perundang-undangan dengan norma internasional dan untuk mempertimbangkan apakah peraturan perundang-undangan tersebut cukup mempromosikan perbaikan kondisi penahanan. Untuk memfasilitasi kerja mekanisme pencegahan nasional dalam hal ini, pemerintah harus secara pro-aktif mengirim draf peraturan perundang-undangan kepada mekanisme pencegahan nasional, sehingga mekanisme pencegahan nasional memiliki waktu yang cukup untuk menganalisis dan memberikan tanggapannya. Berkenaan dengan Pasal 19 huruf “c”, harus terdapat cara bagi mekanisme pencegahan nasional untuk mengajukan usulan untuk peraturan perundang-undangan yang baru atau mengamendemen peraturan perundang-undangan yang sudah ada.

Semua informasi ini akan membentuk dialog yang berkelanjutan antara mekanisme pencegahan nasional dengan Negara mengenai perbaikan kondisi di tempat-tempat penahanan dan mengenai pencegahan terhadap penyiksaan atau perlakuan sewenang-wenang lainnya secara lebih umum. Diskusi harus secara konstan digerakkan oleh rekomendasi-rekomendasi yang dibuat oleh mekanisme pencegahan nasional dan langkah-langkah serta jawaban yang dibuat oleh pihak yang berwenang sebagai respon baliknya. Sebagaimana diakui oleh Pasal 19 huruf “b”, mekanisme pencegahan nasional dapat melibatkan pihak berwenang yang berbeda dalam Negara yang bersangkutan dari waktu ke waktu, tergantung pada lokasi atau pokok rekomendasi, atau apakah hal

¹⁹⁹ Pasal 20 didiskusikan dalam sub-bagian 6.2. di belakang.

tersebut merupakan isu lokal yang berkenaan hanya dengan satu atau beberapa tempat, ataupun masalah mengenai seluruh sistem (*system-wide*) atau seluruh negara (*nation-wide*).

3.3.2. Perkembangan ke Arah Standard Internasional

Tujuan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan adalah membantu Negara-Negara Pihak untuk mencapai pemenuhan norma dan standard hak asasi manusia internasional yang relevan dengan perampasan kebebasan. Oleh karena itu, implementasi peraturan perundang-undangan domestik harus memungkinkan mekanisme pencegahan nasional untuk mempertimbangkan dan menerapkan norma dan standard internasional sesuai dengan Pasal 19 huruf "b" dari Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan. Implementasi peraturan perundang-undangan harus menegaskan bahwa mekanisme pencegahan nasional harus selalu menerapkan standard perlindungan tertinggi terhadap orang-orang yang dirampas kebebasannya.

3.3.3. Mandat Tambahan

Siklus kunjungan, rekomendasi, dan tindak lanjut terhadap rekomendasi harus menjadi bagian inti dari mandat setiap mekanisme pencegahan nasional berdasarkan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan. Namun demikian, Negara-Negara dapat membentuk suatu mekanisme baru dengan mandat yang lebih luas, atau menunjuk badan yang telah ada, yang telah memiliki mandat yang lebih luas. Hal ini dapat berarti bahwa mekanisme pencegahan nasional memajukan lingkup hak yang lebih luas, atau memajukan hak-hak dalam kategori individu yang lebih umum, seperti apa yang mungkin dilakukan oleh komisi hak asasi manusia nasional. Sinergi positif dapat dihasilkan dari penggabungan fungsi-fungsi mekanisme pencegahan nasional dengan mandat yang lebih luas; namun demikian, beberapa penggabungan dapat menghasilkan tantangan dan risiko tambahan, sedangkan yang lainnya akan selalu menjadi tidak tepat.

Sebagai contoh, memberikan kepada suatu lembaga mandat yang menggabungkan fungsi kunjungan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan dengan tanggung jawab untuk secara formal menuntut atau memproses secara hukum pengaduan-pengaduan individual (termasuk pengaduan-pengaduan yang muncul dari kunjungan-kunjungan yang dilakukan) dapat menimbulkan rintangan yang sangat besar untuk mencapai tujuan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan dalam praktiknya. Mungkin sulit untuk memelihara hubungan kerja sama antara mekanisme pencegahan nasional dan pejabat pemerintah, di mana pada hubungan itulah pendekatan dialog konstruktif Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan bergantung, jika pejabat-pejabat pemerintah yang sama merupakan subjek penuntutan atau penghukuman oleh mekanisme pencegahan nasional. Individu-individu, termasuk para tahanan, pegawai pemerintah, atau yang lainnya, mungkin juga merasa kurang ingin untuk berbicara secara terbuka dengan mekanisme pencegahan nasional jika mereka takut identitas mereka atau informasi yang mereka berikan dapat disingkapkan pada tahap-tahap selanjutnya (sebagai bagian dari penuntutan atau pemeriksaan, misalnya). Tanggung jawab untuk memproses dan memutuskan pengaduan-pengaduan individual dapat juga menciptakan beban kerja yang menekan, yang mungkin dalam praktiknya meliputi kemampuan mekanisme pencegahan nasional untuk melakukan program pencegahan dan monitoring dengan teliti dan sebaik-baiknya.

Di sisi lain, memiliki kemampuan untuk memulai pemeriksaan formal sebagai hasil dari pengaduan individual yang diterima selama kunjungan “pencegahan” dapat memberikan dorongan praktik tambahan bagi para pejabat yang berwenang untuk mempertimbangkan rekomendasi-rekomendasi mekanisme pencegahan nasional secara serius. Hal ini juga dapat meningkatkan kepercayaan seorang tahanan bahwa beberapa hasil positif untuk mereka secara personal tampaknya dihasilkan dari pembicaraan mereka dengan para anggota dari tim kunjungan.

Posisi tengah juga dimungkinkan: misalnya, tidak ada ketentuan dalam Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan yang harus mencegah mekanisme pencegahan nasional khusus dari memasukkan – di antara rekomendasi-rekomendasinya “kepada pejabat berwenang yang relevan” – sebuah rekomendasi bahwa lembaga berbasis pengaduan yang tepat atau penuntut umum menyelidiki kasus individual yang diberikan.²⁰⁰

Jika, setelah mempertimbangkan secara saksama tentang masalah dan manfaat yang dimungkinkan dari mandat gabungan, Negara memutuskan bahwa satu lembaga dapat bertugas baik sebagai mekanisme pencegahan nasional maupun sebagai forum untuk pengaduan-pengaduan individual, maka Negara perlu menciptakan pemisahan internal yang kuat terhadap fungsi (secara formal dibagi menjadi struktur administratif, kantor yang secara fisik terpisah, pegawai dan tata kearsipan yang terpisah, dll.), untuk memastikan bahwa fungsi kunjungan-dialog berdasarkan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan tidak dilakukan oleh mandat yang lain. Sekali lagi, kantor yang bertanggung jawab atas kunjungan dapat tetap merekomendasikan kantor yang bertanggung jawab atas kasus-kasus individual bahwa kantor yang bertanggung jawab atas kunjungan tersebut menindaklanjuti pengaduan individual dengan penyelidikan terpisah, di mana pengadu telah menyetujui penyerahan tersebut.

Kesulitan-kesulitan yang lebih serius dapat muncul di mana pemerintah berusaha untuk menggabungkan mandat kunjungan pencegahan dengan mandat-mandat yang tidak memiliki fokus tentang pemajuan hak asasi dari orang-orang yang dirampas kebebasannya. Sebagai contoh, rejim inspeksi administratif

²⁰⁰ Sebagaimana yang akan kita lihat dalam Bagian 6, dalam kasus-kasus semacam ini, pertanyaan tentang berapa banyak informasi yang dapat dibagi oleh mekanisme pencegahan nasional dengan pejabat penyelidik akan tergantung pada tingkat persetujuan orang-orang yang diwawancarai.

terkadang dibebankan untuk mempromosikan tujuan-tujuan pemerintah, termasuk menilai penyelenggaraan keuangan lembaga yang bertentangan dengan instruksi pemerintah, atau mempromosikan langkah-langkah pengamanan yang lebih keras untuk mengurangi risiko tahanan yang kabur. Di satu sisi pemerintah tentunya harus menemukan cara-cara untuk menyeimbangkan perbedaan-perbedaan ini, yang berpotensi menimbulkan konflik kepentingan, namun di sisi lain mekanisme pencegahan nasional harus selalu medasarkan kerjanya pada pandangan untuk memperkuat perlindungan terhadap hak asasi orang-orang yang dirampas kebebasannya, seperti yang dimandatkan oleh Pasal 4 dan 19.

Oleh karena itu, mekanisme pencegahan nasional tidak boleh diberikan mandat tambahan yang dapat bertentangan dengan mandat Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan: misalnya, tidaklah tepat memberikan mandat kepada mekanisme pencegahan nasional, yaitu mandat yang mengharuskan mekanisme pencegahan nasional tersebut mendorong pengurangan pengeluaran untuk memenuhi target anggaran; hal ini dapat menimbulkan akibat yang merugikan terhadap mereka yang dirampas kebebasannya. Demikian pula, tidaklah benar jika mekanisme pencegahan nasional merasa bahwa mekanisme pencegahan nasional tidak dapat mengusulkan peningkatan yang berpotensi lebih mahal namun dibutuhkan, karena peningkatan tersebut secara bersamaan dibebani dengan penilaian tentang apakah lembaga-lembaga memenuhi target anggaran yang ada atau tidak.²⁰¹

²⁰¹Perhatian mengenai kesulitan dalam mendamaikan fungsi kunjungan independen dengan mandat inspeksi lainnya berperan dalam keputusan Inggris bulan Oktober 2006 yang mengakhiri rencana untuk menggabungkan kantor Kepala Inspektur Penjara Yang Mulia (*Her Majesty's Chief Inspector of Prisons*) (yang akan ditunjuk sebagai mekanisme pencegahan nasional) dengan beberapa inspektorat peradilan pidana lainnya. Lihat Parlemen Inggris, Komite Gabungan Hak Asasi Manusia (*Joint Committee on Human Rights*), Laporan Sidang ke-20 tahun 2005-2006, 22 Mei 2006, hlm. 17-20; Majelis Tinggi (*House of Lords*) Inggris, *Hansard on Tuesday 10 Oktober 2006*, Volume No. 685, Bagian No. 188, kolom 167-187.

3.3.4. Rekomendasi-Rekomendasi APT

- Mekanisme pencegahan nasional harus dimandatkan untuk mengambil pendekatan “hak asasi manusia”: untuk memperkuat perlindungan terhadap orang-orang yang dirampas kebebasannya dari penyiksaan atau perlakuan sewenang-wenang lainnya, dan bermaksud untuk meningkatkan kondisi mereka.
- Pemerintah harus secara pro-aktif mengirim draf peraturan perundang-undangan kepada mekanisme pencegahan nasional untuk mendapatkan tanggapan. Mekanisme pencegahan nasional harus dapat mengajukan usulan untuk peraturan perundang-undangan yang baru atau mengamendemen peraturan perundang-undangan yang ada.
- Implementasi peraturan perundang-undangan harus memungkinkan, dan harus secara jelas mengesahkan, mekanisme pencegahan nasional untuk mempertimbangkan hukum dan standard internasional sebagai tambahan terhadap norma-norma nasional dan menerapkan standard perlindungan tertinggi terhadap para tahanan.
- Lembaga yang ditunjuk sebagai mekanisme pencegahan nasional dapat memiliki mandat yang lebih luas daripada apa yang ditentukan oleh Protokol Opsional.
- Jika satu lembaga ditugaskan baik sebagai mekanisme pencegahan nasional maupun sebagai forum untuk pengaduan-pengaduan individual, pemisahan internal yang kuat terhadap fungsi diperlukan untuk memastikan bahwa fungsi pencegahan berdasarkan Protokol Opsional tidak dilakukan oleh mandat yang lain. Hal ini pada umumnya meliputi, sebagai contoh, struktur administratif yang terpisah secara formal, kantor yang secara fisik terpisah, pegawai dan tata kearsipan yang terpisah, dll.

- Mekanisme pencegahan nasional tidak boleh menggabungkan mandat kunjungan pencegahan dengan mandat yang tidak mengutamakan pemajuan hak asasi dari orang-orang yang dirampas kebebasannya, seperti mengurangi pengeluaran-pengeluaran atau mengurangi risiko tahanan yang kabur.

3.4. Frekuensi Kunjungan

3.4.1. Pengantar

Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan menetapkan bahwa mekanisme pencegahan nasional sendiri memiliki kewenangan untuk menentukan seberapa sering mekanisme pencegahan nasional tersebut mengunjungi tempat-tempat penahanan khusus, berdasar pada informasi dari pelbagai sumber. Secara umum, dengan mengasumsikan bahwa kunjungan secara tepat dilakukan oleh sejumlah pakar independen dengan kewenangan yang diperlukan, maka semakin sering kunjungan, semakin efektif pula program kunjungan.

Dalam kenyataannya, pada banyak kasus, keseluruhan jumlah kunjungan yang akan dilakukan oleh mekanisme pencegahan nasional akan tergantung pada sumber daya keuangan dan manusia yang dialokasikan untuk mekanisme pencegahan nasional oleh Negara.²⁰² Pada gilirannya, hal ini secara umum akan didasarkan pada beberapa asumsi mengenai frekuensi dan lamanya kunjungan yang diperlukan agar program mekanisme pencegahan nasional memenuhi persyaratan-persyaratan sebagaimana digariskan dalam Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan.

Untuk tujuan-tujuan terbatas ini, sub-bagian ini mengusulkan petunjuk untuk membantu mengembangkan perkiraan dan menilai alokasi sumber daya keuangan/manusia yang diusulkan.²⁰³ Kita pertama-tama harus melihat pada jenis-jenis kunjungan yang berbeda, baru pada jenis-jenis tempat penahanan yang berbeda, termasuk faktor-faktor yang dapat mengarah pada frekuensi kunjungan yang lebih sering atau lebih jarang, menyangkut tempat penahanan individual.

²⁰² Proses yang tepat untuk mengalokasikan pendanaan untuk mekanisme pencegahan nasional dengan tetap mempertahankan independensi keuangan mereka dibahas dalam sub-bagian 4.6. dalam Bagian 4 di bawah.

²⁰³ Pedoman yang dibahas dalam sub-bagian ini berdasar pada keahlian Barbara Bernath dan Esther Schaufelberger dari Program Kunjungan APT.

3.4.2. Jenis-Jenis Kunjungan

3.4.2.1. Program Campuran

Program kunjungan pencegahan yang efektif menggabungkan kunjungan berkala yang sangat mendalam (*in-depth*) dan kunjungan sementara (*ad hoc*) yang lebih singkat. Frekuensi kunjungan minimum ke tempat penahanan tertentu akan tergantung pada jenis kunjungan, kategori tempat yang dikunjungi, penemuan-penemuan dari kunjungan sebelumnya ke tempat tersebut, dan ada atau tidak-adanya informasi tentang tempat tersebut dari sumber-sumber non-pemerintah yang dapat dipercaya. Secara umum, tempat-tempat yang diketahui memiliki masalah-masalah yang lebih serius perlu dijadikan target untuk kunjungan yang lebih sering.

Contoh dari badan kunjungan domestik yang ada (yang akan ditunjuk sebagai mekanisme pencegahan nasional), yang menjalankan program kunjungan yang menggabungkan kunjungan yang sangat mendalam dan kunjungan sementara adalah Kepala Inspektur Penjara untuk Inggris dan Wales.²⁰⁴ Kepala Inspektur dan stafnya dari lima tim inspeksi melakukan kunjungan inspeksi penuh yang diberitahukan ke setiap penjara paling sedikit sekali dalam lima tahun. Kunjungan inspeksi penuh yang diberitahukan semacam itu membutuhkan waktu lima hari kerja. Di antara kedua kunjungan tersebut, Inspektur melakukan kunjungan lanjutan yang tidak diberitahukan, dengan jumlah dan lama kunjungan yang beragam, berdasar pada beratnya masalah yang teridentifikasi. Tempat-tempat yang berisiko tinggi menerima “kunjungan singkat yang tidak diberitahukan”, yang berlangsung selama lima hari. Tempat-tempat lainnya menerima “kunjungan singkat yang tidak diberitahukan” yang berlangsung selama dua sampai empat hari.

²⁰⁴ Untuk lebih detail, lihat <http://inspectorates.homeoffice.gov.uk/hmiprisons/> [dikunjungi tanggal 18 Agustus 2006]. Ingat bahwa mandat dari kantor ini tidak berlaku pada semua tempat penahanan sebagaimana didefinisikan oleh Protokol Opsional; tempat-tempat lainnya di UK akan tercakup oleh lembaga-lembaga yang berbeda, yang juga akan ditunjuk sebagai mekanisme-mekanisme pencegahan nasional.

Beberapa badan nasional yang ada melakukan monitoring secara terus-menerus secara khas melalui program sukarela berbasis masyarakat yang mengunjungi tempat-tempat penahanan dengan frekuensi yang sangat sering. Jenis kunjungan yang cenderung sangat sering ini biasanya dilakukan oleh badan-badan yang memiliki kesulitan memenuhi persyaratan-persyaratan lainnya dalam Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, untuk mekanisme-mekanisme pencegahan nasional, sehingga umumnya lebih sebagai sumber informasi untuk mekanisme pencegahan nasional, alih-alih sebagai bagian formal dari mekanisme pencegahan nasional itu sendiri.

Sub-sub bagian berikut selanjutnya akan membahas setiap jenis kunjungan.

3.4.2.2. Kunjungan-Kunjungan yang Sangat Mendalam (*In-depth*)

Tujuan dari kunjungan yang sangat mendalam adalah untuk menghasilkan analisis yang detail tentang sistem penahanan, yang diperoleh dengan mengidentifikasi sebab-sebab utama yang mengarah atau dapat mengarah pada penyiksaan atau perlakuan yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia di masa depan (termasuk melalui kondisi penahanan di bawah standar) dan merumuskan rekomendasi-rekomendasi tentang bagaimana cara menghadapi sebab-sebab utama pada tingkat praktis dan normatif.

Terbitan APT berjudul *Monitoring Places of Detention: a Practical Guide* (Monitoring Tempat-Tempat Penahanan: Panduan Praktis) menggambarkan apa yang harus dilakukan untuk melakukan suatu kunjungan yang efektif.²⁰⁵ Setiap kunjungan yang sangat mendalam harus meliputi wawancara-wawancara dengan sejumlah besar tahanan. Kunjungan semacam itu akan berlangsung minimum satu sampai tiga hari kerja penuh, tergantung pada jumlah orang yang ditahan. Sebagai contoh, perkiraan yang masuk akal untuk kunjungan yang sangat mendalam ke sejumlah penjara dapat mengikuti pedoman berikut:

²⁰⁵ Tersedia di www.apt.ch.

- Kurang dari 50 orang tahanan, kunjungan harus berlangsung paling sedikit satu hari kerja.
- 50-99 orang tahanan, kunjungan harus berlangsung paling sedikit dua hari.
- 100-99 orang tahanan, kunjungan harus berlangsung paling sedikit tiga hari.
- Lebih dari 300 orang tahanan, kunjungan harus berlangsung paling sedikit empat hari.

Kunjungan-kunjungan yang sangat mendalam ke kantor-kantor polisi umumnya memerlukan kunjungan ke pelbagai kantor polisi di dalam area yang dikunjungi, sehingga memerlukan jangka waktu minimum beberapa hari.

Kunjungan-kunjungan yang sangat mendalam memerlukan tim pakar dari pelbagai disiplin, yang memiliki kemampuan dan pengetahuan profesional untuk memahami konteks penahanan yang dibahas (lihat Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan Pasal 18(2)).²⁰⁶ APT mengusulkan agar tim kunjungan untuk kunjungan-kunjungan yang sangat mendalam terdiri dari minimum tiga orang pakar.

3.4.2.3. Kunjungan-Kunjungan Sementara (*Ad Hoc*)

Kunjungan-kunjungan sementara dilakukan di antara kunjungan-kunjungan yang sangat mendalam untuk menindaklanjuti rekomendasi-rekomendasi, dan memastikan bahwa para tahanan tidak mengalami tindakan-tindakan pembalasan. Kunjungan-kunjungan sementara ini harus dilakukan secara tak terduga sehingga dimungkinkan adanya efek jera (*detering effect*). Oleh karena itu, penting bahwa kunjungan-kunjungan semacam itu dilakukan dalam selang waktu yang *acak* dan bahwa mekanisme pencegahan nasional memiliki hak untuk mengakses setiap tempat penahanan setiap saat (misalnya, tanpa pemberitahuan terlebih dahulu – lihat

²⁰⁶ Komposisi dari mekanisme pencegahan nasional dibahas secara lebih detail dalam Bagian 5 di bawah.

pembahasan dalam sub-bagian 6.1.3. di bawah). Kunjungan-kunjungan sementara dapat juga dilakukan sebagai respon terhadap situasi yang tak disangka (misalnya kematian dalam penahanan, kerusuhan) atau untuk menyelidiki motif-motif tertentu.

Kunjungan-kunjungan sementara biasanya lebih singkat dibanding kunjungan-kunjungan yang sangat mendalam, dan dapat dilakukan oleh tim kunjungan yang lebih kecil. APT mengusulkan bahwa kira-kira sepertiga dari keseluruhan waktu kunjungan yang dihabiskan oleh mekanisme pencegahan nasional dalam melaksanakan kunjungan-kunjungan harus dialokasikan untuk kunjungan-kunjungan sementara.

3.4.2.4. Monitoring Berkelanjutan

Tujuan dari kunjungan-kunjungan berkelanjutan adalah untuk menyusun daftar hadir harian (atau mendekati satu hari) di tempat penahanan untuk orang luar, untuk menghalangi pejabat yang berwenang dan stafnya agar tidak melakukan tindakan sewenang-wenang, untuk mendukung kondisi penahanan yang lebih manusiawi, dan untuk meningkatkan kemungkinan bagi para tahanan untuk bermasyarakat setelah dibebaskan. Kadang kala para pengunjung ini berperan sebagai mediator yang bertujuan memecahkan masalah-masalah para tahanan. Untuk tetap secara terus-menerus tersedia, badan-badan yang melakukan kunjungan berkelanjutan sering kali terdiri dari sukarelawan-sukarelawan non-pakar yang sudah menetap di dalam komunitas di dekat lembaga.

Melakukan kunjungan-kunjungan berkelanjutan seorang diri, tanpa menyusun laporan-laporan analitis dan membuat rekomendasi-rekomendasi formal, tidak memenuhi mandat dari mekanisme pencegahan nasional (lihat Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan Pasal 19 huruf "b" dan "c"). Skala dari program-program kunjungan berkelanjutan juga sering menyulitkan Negara untuk menetapkan sumber daya dan kerangka legislatif yang diperlukan untuk memenuhi persyaratan-persyaratan

Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, yakni keahlian, independensi, dan keistimewaan serta imunitas.

Meskipun skema-skema kunjungan berkelanjutan umumnya tidak akan sesuai dengan penunjukan sebagai bagian formal dari mekanisme pencegahan nasional itu sendiri, namun skema-skema tersebut tetap dapat menjadi pelengkap yang berharga untuk program mekanisme pencegahan nasional, yakni untuk kunjungan-kunjungan yang sangat mendalam dan kunjungan-kunjungan sementara. Skema-skema tersebut terutama sekali dapat menjadi penting sebagai sumber informasi eksternal bagi mekanisme pencegahan nasional; skema-skema tersebut dapat membantu mekanisme pencegahan nasional memutuskan tempat-tempat mana yang akan lebih sering dikunjungi, dan membantu memusatkan pertanyaan-pertanyaan yang ditanyakan oleh mekanisme pencegahan nasional dan bagian-bagian dari fasilitas yang diperiksa selama kunjungan.

Kunjungan-kunjungan berkelanjutan juga dapat diusulkan oleh mekanisme pencegahan nasional sebagai langkah sementara sampai rekomendasi-rekomendasi yang mengikuti kunjungan yang sangat mendalam diimplementasikan. Kunjungan-kunjungan berkelanjutan juga dapat mendukung hubungan antara komunitas-komunitas dan para tahanan dan dengan demikian meredakan ketegangan di tempat-tempat penahanan, yang pada akhirnya menetapkan dasar yang lebih kokoh bagi kerja mekanisme pencegahan nasional yang didasarkan pada dialog konstruktif.

3.4.3. Frekuensi untuk Tempat Penahanan yang Berbeda

Beberapa kategori tempat penahanan secara alami membawa risiko perlakuan sewenang-wenang yang lebih tinggi dan dengan demikian harus menerima kunjungan yang sangat mendalam, rata-rata, paling sedikit sekali setahun (dengan kemungkinan lebih lanjut adanya kunjungan-kunjungan sementara di antara kunjungan-kunjungan mendalam), misalnya:

- kantor-kantor polisi dengan masalah-masalah yang diketahui,
- pusat-pusat pra-persidangan atau penahanan penjara,
- tempat-tempat dengan konsentrasi tinggi, khususnya kelompok-kelompok rentan.

Kantor-kantor polisi, terutama sekali, merupakan tempat yang penting dalam kaitan dengan pencegahan terhadap penyiksaan dan perlakuan sewenang-wenang lainnya. Tekanan pada aparaturnya penegak hukum untuk memperoleh informasi dari para tahanan di sini mungkin berada pada tingkatnya yang tertinggi. Tingkat perputaran tahanan biasanya sangat tinggi. Sifat populasi tahanan yang temporer dapat berarti bahwa tekanan yang mendukung atau mengorganisir perbaikan terhadap kondisi penahanan sangat kecil. Namun, karena jumlah total dari kantor polisi sangat besar di sebagian besar negara, maka akan sulit bagi mekanisme pencegahan nasional untuk mengunjungi semua kantor polisi yang ada di suatu negara sekali setahun. Oleh karena itu, APT mengusulkan agar mekanisme pencegahan nasional, sebagai patokan minimum yang tegas, melakukan satu kali kunjungan yang sangat mendalam sekali setahun, dengan kunjungan-kunjungan sementara di antaranya, ke setiap **kantor polisi dengan masalah-masalah yang diketahui**, di mana pada saat yang sama melaksanakan kunjungan yang sangat mendalam dan kunjungan sementara ke kantor-kantor polisi yang dipilih secara acak sepanjang tahun.

Kunjungan yang sering dilakukan ke **pusat-pusat penahanan pra-persidangan** dan **penahanan penjara** tidak hanya penting untuk pencegahan di tempat itu sendiri, tetapi juga karena tempat-tempat semacam itu dapat menjadi sumber informasi yang sangat penting mengenai kondisi dan perlakuan di dalam kantor-kantor polisi di mana para tahanan penjara berasal. Informasi itu penting untuk memungkinkan mekanisme pencegahan nasional menentukan kantor polisi mana yang dikunjungi di antara ratusan atau ribuan kantor polisi yang ada di dalam negara. Untuk alasan ini, pusat-pusat penahanan pra-persidangan dan penahanan penjara harus

dikunjungi tidak kurang dari setahun sekali, dengan kemungkinan lebih lanjut kunjungan-kunjungan sementara di antaranya.

Tempat-tempat penahanan dengan konsentrasi tinggi, **khususnya** kategori tahanan yang rentan harus juga menerima kunjungan yang sangat mendalam paling sedikit sekali setahun (sekali lagi, dengan kemungkinan kunjungan-kunjungan sementara di antaranya). Tempat-tempat semacam itu umumnya meliputi pusat-pusat atau tempat-tempat khusus dengan konsentrasi *de facto* yang tinggi pada para imigran, perempuan, anak-anak, pasien sakit jiwa, minoritas kebangsaan, etnik, kepercayaan atau bahasa, penduduk asli, atau orang-orang dengan ketidakmampuan tertentu. Risiko-risiko khusus yang dihadapi oleh kelompok-kelompok semacam itu dapat berdasar pada diskriminasi, atau pada kegagalan untuk menyediakan langkah-langkah khusus yang dibutuhkan oleh para anggota kelompok untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasar mereka.²⁰⁷

Idealnya, **kategori-kategori lain dari tempat penahanan** (termasuk penjara, contohnya) juga akan menerima kunjungan-kunjungan paling sedikit setahun sekali. Namun, sebagai titik awal, tempat-tempat penahanan lainnya ini yang berada di dalam negara, rata-rata, harus menerima kunjungan yang sangat mendalam tidak kurang dari sekali dalam tiga tahun, dengan kemungkinan lebih lanjut kunjungan-kunjungan sementara dilakukan di antaranya.

Beragam faktor yang mempengaruhi tempat-tempat penahanan individual harus dipertimbangkan oleh mekanisme pencegahan nasional untuk menentukan frekuensi kunjungan yang nyata yang akan dilakukan oleh mekanisme pencegahan nasional terhadap tempat-tempat penahanan semacam ini. Mekanisme pencegahan nasional harus menganalisis informasi yang dikumpulkan dari pelbagai sumber untuk menentukan frekuensi

²⁰⁷ Lihat, misalnya, Komite Hak Asasi Manusia. *Hamilton v. Jamaika*, Komunikasi No. 616/1995, U. N. Doc. CCPR/C/66/D/616/1995 (28 Juli 1999), paragraf 8.2.

kunjungan ke tempat-tempat ini (kunjungan-kunjungan sebelumnya, wawancara dengan para tahanan yang sebelumnya berada di sana, riset, laporan berita, dll.).

Berdasar pada informasi semacam itu, setiap tempat yang diketahui atau dicurigai memiliki masalah-masalah penting dengan penyiksaan atau perlakuan sewenang-wenang lainnya, atau diketahui memiliki kondisi penahanan yang menyedihkan sehubungan dengan lembaga-lembaga lain di dalam negara, harus juga menerima kunjungan-kunjungan yang sangat mendalam paling sedikit sekali setahun, dengan kemungkinan lebih lanjut kunjungan-kunjungan sementara dilakukan di antaranya. Tentu saja, Pelapor Khusus PBB tentang Penyiksaan telah menetapkan bahwa mekanisme-mekanisme pencegahan nasional “harus melakukan kunjungan ke tempat-tempat penahanan yang lebih besar atau lebih kontroversial setiap beberapa bulan, dan dalam kasus-kasus tertentu, dengan jangka waktu yang lebih singkat.”²⁰⁸

Di tempat-tempat penahanan lainnya, beberapa faktor dapat menjadi dasar yang masuk akal bagi frekuensi kunjungan yang lebih sedikit, seperti:

- Monitoring berkelanjutan oleh badan-badan kunjungan domestik lainnya (bukan mekanisme-mekanisme pencegahan nasional) yang memiliki catatan, kemampuan dan kewajiban untuk memberikan informasi kepada mekanisme-mekanisme pencegahan nasional mengenai tempat-tempat penahanan tertentu; atau
- Kunjungan yang sangat mendalam terdahulu yang dilakukan oleh mekanisme pencegahan nasional ke tempat yang diidentifikasi tidak memiliki masalah-masalah yang

²⁰⁸ Pelapor Khusus PBB tentang Penyiksaan, Laporan tahun 2006 kepada Majelis Umum, UN Doc. A/61/259 (14 Agustus 2006), paragraf 71.

serius atau risiko penyiksaan atau perlakuan sewenang-wenang, kondisi penahanan yang baik, dan menerima kerja sama yang patut dicontoh dari para pejabat yang berwenang.

Dalam situasi terbatas, menyangkut suatu tempat yang bukan kantor polisi dengan masalah-masalah yang diketahui, pusat-pusat penahanan pra-persidangan dan penahanan penjara, tempat-tempat dengan konsentrasi tinggi khususnya kelompok-kelompok rentan, atau tempat-tempat lain yang diketahui atau dicurigai memiliki masalah-masalah penting, mekanisme pencegahan nasional dapat memutuskan untuk memperpanjang selang waktu antara kunjungan-kunjungan yang sangat mendalam ke tempat tertentu tersebut. Setiap tempat penahanan resmi tidak boleh menerima kunjungan yang sangat mendalam dengan frekuensi kurang dari sekali dalam lima tahun dalam situasi apa pun.

Lebih lanjut, Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan tidak merenungkan bahwa isolasi geografis dari tempat penahanan atau pembatasan ekonomi, logistik atau sumber daya manusia dari mekanisme pencegahan nasional dapat digunakan oleh suatu Negara untuk membenarkan kurangnya frekuensi kunjungan ke suatu tempat penahanan dari apa yang seharusnya. Secara prinsip, perlindungan yang diberikan oleh mekanisme pencegahan nasional kepada orang-orang yang dirampas kebebasannya melalui kunjungan-kunjungannya tidak boleh bergantung pada lokasi di mana mereka ditahan di dalam wilayah Negara tersebut. Dalam Bagian 10, kita akan membahas mengenai kemungkinan-kemungkinan untuk desentralisasi operasi dari mekanisme pencegahan nasional sebagai alat untuk menghadapi tantangan tersebarnya tempat-tempat penahanan secara geografis di dalam suatu Negara.

3.4.4. Rekomendasi-Rekomendasi APT

Setiap perkiraan tentang frekuensi kunjungan yang akan dilakukan oleh mekanisme pencegahan nasional harus berdasar pada suatu program yang:

- menggabungkan kunjungan-kunjungan yang sangat mendalam lebih lama (satu sampai empat hari, oleh tim kunjungan dari pelbagai disiplinier yang terdiri dari paling sedikit tiga orang pakar), dengan kunjungan-kunjungan sementara yang lebih singkat (dalam selang waktu yang acak, yang dapat dilakukan oleh tim yang lebih kecil);
- mengalokasikan kira-kira sepertiga dari keseluruhan waktu kunjungan yang dihabiskan oleh mekanisme pencegahan nasional dalam melaksanakan kunjungan-kunjungan sementara;
- rata-rata, melakukan kunjungan yang sangat mendalam ke setiap tempat yang masuk ke dalam kategori-kategori berikut, paling sedikit sekali setahun, dengan kemungkinan lebih lanjut kunjungan-kunjungan sementara dilakukan di antaranya:
 - ❖ kantor-kantor polisi dengan masalah-masalah yang diketahui ditambah contoh yang acak dari kantor polisi lainnya;
 - ❖ pusat-pusat penahanan pra-persidangan atau penahanan penjara;
 - ❖ tempat-tempat dengan konsentrasi tinggi, khususnya kelompok-kelompok rentan;
 - ❖ tempat-tempat lain yang diketahui atau dicurigai memiliki masalah-masalah penting dengan penyiksaan atau perlakuan sewenang-wenang lainnya, atau diketahui memiliki kondisi penahanan yang menyedihkan sehubungan dengan lembaga-lembaga lain di dalam negara;

- Rata-rata, melakukan kunjungan yang sangat mendalam ke setiap tempat lainnya paling sedikit sekali dalam tiga tahun (dengan kunjungan sementara di antaranya), tetapi lebih diharapkan apabila dilakukan lebih sering;
- Tidak pernah melakukan kunjungan-kunjungan yang sangat mendalam ke setiap tempat penahanan resmi dengan frekuensi kurang dari sekali dalam lima tahun, dan dalam hal semacam ini, dapat memperpanjang selang waktu untuk sementara hanya atas dasar informasi yang relevan mengenai tempat tersebut.

Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan tidak mengakui isolasi geografis atas tempat penahanan atau tekanan negara yang mengakibatkan pembatasan ekonomis karena, logistik atau sumber daya manusia dari mekanisme pencegahan nasional, sebagai dasar pembenaran atas kurangnya frekuensi kunjungan ke suatu tempat penahanan dari apa yang seharusnya.

4. Independensi

Pasal 18

1. Negara-Negara Pihak harus menjamin fungsi independensi (*independence*) dari mekanisme pencegahan nasional dan juga independensi pegawai-pegawainya.

(...)

4. Negara-Negara Pihak harus mempertimbangkan, manakala menetapkan mekanisme pencegahan nasional, Prinsip-prinsip yang berkenaan dengan status dan fungsi lembaga-lembaga nasional untuk melindungi dan memajukan hak-hak asasi manusia [“Prinsip-Prinsip Paris”].

4.1. Pengantar

Kunjungan-kunjungan oleh mekanisme-mekanisme pencegahan nasional tidak dapat secara efektif mencegah penyiksaan atau perlakuan sewenang-wenang lainnya kecuali mekanisme-mekanisme pencegahan nasional tersebut benar-benar independen. Pasal 18(1) Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan merupakan ketentuan pokok yang mewajibkan Negara-Negara untuk mengambil langkah-langkah untuk memastikan fungsi independen dari mekanisme-mekanisme pencegahan nasional.

Pasal 18(4) mengacu pada “Prinsip-prinsip PBB yang berkenaan dengan status dan fungsi lembaga nasional untuk melindungi dan memajukan hak-hak asasi manusia” (dikenal sebagai “Prinsip-Prinsip Paris”), yang meliputi rincian tambahan mengenai langkah-langkah untuk melindungi independensi dari lembaga-lembaga semacam itu.²⁰⁹ Namun demikian, Prinsip-Prinsip Paris pada

²⁰⁹ “Prinsip-prinsip yang berkenaan dengan status dan fungsi lembaga-lembaga nasional untuk melindungi dan memajukan hak-hak asasi manusia”, Resolusi Majelis Umum PBB A/RES/48/134 (Lampiran) tertanggal 20 Desember 1993 (“Paris Principles” - “Prinsip-Prinsip Paris”).

awalnya disusun untuk tujuan umum dari lembaga-lembaga hak asasi manusia dengan mandat yang lebih luas (seperti komisi-komisi hak asasi manusia nasional). Beberapa aspek dari Prinsip-Prinsip tersebut tidak diterjemahkan ke dalam konteks Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, sedangkan beberapa lainnya digantikan oleh ketentuan-ketentuan yang lebih detail dalam naskah Protokol tersebut.

Kita akan membahas pelbagai aspek dari fungsi independensi dalam sub-bagian berikut.²¹⁰

4.2. Dasar Independensi

Prinsip-Prinsip Paris

A.2. Suatu lembaga nasional harus diberikan mandat seluas mungkin yang mencantumkan komposisi dan bidang kewenangannya yang disebutkan secara jelas dalam naskah konstitusi dan legislatif.

Independensi mekanisme pencegahan nasional akan rusak jika pemerintah eksekutif memiliki kewenangan yang sah untuk membubarkan atau mengganti mekanisme pencegahan nasional, atau untuk mengubah mandat, komposisi dan kewenangannya. Hal ini benar adanya, bahkan jika pemerintah eksekutif tidak pernah benar-benar bermaksud untuk menggunakan kewenangan semacam itu, karena pemerintah akan mendapat kecaman apabila

²¹⁰ Lihat juga terbitan Dewan Internasional tentang Kebijakan Hak Asasi Manusia (*International Council on Human Rights Policy*) dan Kantor Komisaris Tinggi PBB untuk Hak Asasi Manusia (*Office of the High Commissioner for Human Rights*), *Assessing the Effectiveness of National Human Rights Institutions*, Jenewa, 2005 [selanjutnya disebut "Penilaian NHRI"]; dan Pusat Pelatihan Profesional PBB tentang Hak Asasi Manusia (UN Centre for Human Rights Professional Training) Seri No. 4, *Lembaga-Lembaga Hak Asasi Manusia Nasional: Sebuah Buku Pegangan tentang Penetapan dan Penguatan Lembaga-Lembaga Nasional untuk Pemajuan dan Perlindungan Hak Asasi Manusia (National Human Rights Institutions: A Handbook on the Establishment and Strengthening of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights)* (Jenewa, 1995) [selanjutnya disebut "Buku Pegangan NHRI"].

menegasikan independensi mekanisme pencegahan nasional. Karena alasan ini, mekanisme pencegahan nasional harus didasari oleh naskah konstitusi atau legislatif yang menetapkan beberapa unsur kunci, termasuk proses penunjukan, kerangka mengenai kantor, mandat, kewenangan, pendanaan, dan garis pertanggungjawaban.²¹¹ Penambahan independensi yang dijamin lebih berdasarkan konstitusi, ketimbang peraturan perundang-undangan yang biasa saja, menunjukkan bahwa dasar konstitusional umumnya akan lebih disukai daripada dasar peraturan perundang-undangan biasa.²¹²

Hal ini juga berarti bahwa undang-undang yang membentuk mekanisme pencegahan nasional tidak boleh menempatkan lembaga tersebut atau para anggotanya di bawah pengawasan lembaga kementerian atau pejabat pemerintah, kabinet atau dewan eksekutif, Presiden atau Perdana Menteri. Satu-satunya kewenangan dengan kemampuan untuk mengubah keberadaan, mandat atau kewenangan mekanisme pencegahan nasional berada di tangan badan pembuat peraturan perundang-undangan itu sendiri.²¹³ Undang-undang harus secara jelas menyatakan bahwa mekanisme pencegahan nasional adalah badan pembuat peraturan perundang-undangan itu sendiri. Para menteri dan pejabat publik lainnya tidak dapat mengeluarkan perintah, langsung ataupun tidak langsung, kepada mekanisme pencegahan nasional.²¹⁴

4.3. Independensi Para Anggota dan Staf

Para anggota mekanisme pencegahan nasional haruslah merupakan para pakar yang secara personal dan kelembagaan independen dari kekuasaan Negara.

Mekanisme pencegahan nasional umumnya tidak boleh meliputi individu-individu yang akan menduduki (atau sedang menjalani cuti singkat dari) posisi aktif dalam sistem peradilan

²¹¹ Lihat Penilaian NHRI, *ibid.*, hlm. 12-14 dan Buku Pegangan NHRI, *ibid.*, hlm. 10-11.

²¹² Lihat Penilaian NHRI, *ibid.*, hlm. 13.

²¹³ Lihat Penilaian NHRI, *ibid.*, hlm. 12-14 dan Buku Pegangan NHRI, *op. cit.*, hlm. 10-11.

²¹⁴ Lihat Penilaian NHRI, *ibid.*, hlm. 12.

pidana. Selain terutama sekali ditunjukkan kepada para penuntut umum atau pembela yang aktif, pelarangan ini juga berlaku bagi para hakim yang mengawasi pelaksanaan penghukuman (*sentencing supervision judges*) dan para hakim lainnya.²¹⁵ Konflik kepentingan, nyata atau tidak, sangat mungkin muncul di mana seorang anggota mekanisme pencegahan nasional secara terus-menerus melepaskan (*discharging*) pelbagai peranan dalam kaitan dengan seorang narapidana/tahanan, sekelompok narapidana/tahanan, lembaga atau para pejabat.²¹⁶

Sangat jelas bahwa, para anggota mekanisme pencegahan nasional harus juga secara personal independen dari pemerintah sebagai badan eksekutif, dalam hal ini, mereka tidak boleh memiliki hubungan personal dengan tokoh politisi terkemuka dalam lembaga eksekutif, atau dengan personil penegak hukum, seperti hubungan kesetiaan politik, persahabatan atau hubungan profesional yang pernah ada. Bahkan, jika anggota yang diusulkan ternyata tidak independen, jika ia dirasa menyimpang, maka hal ini dapat secara serius membahayakan kerja dari mekanisme pencegahan nasional.

Mekanisme pencegahan nasional harus memiliki kewenangan untuk memilih dan mempekerjakan stafnya sendiri atas dasar persyaratan dan kriteria yang ditentukan oleh mekanisme pencegahan nasional itu sendiri.²¹⁷ Dewan Internasional tentang Kebijakan Hak Asasi Manusia (*International Council on Human Rights Policy*) dan Kantor Komisararis Tinggi PBB untuk Hak Asasi Manusia (*UN Office of the High Commissioner for Human Rights*) menetapkan bahwa staf lembaga-lembaga hak asasi manusia nasional “tidak boleh dengan sendirinya dinomorduakan atau dipekerjakan dengan orang-orang pindahan dari cabang layanan publik.”²¹⁸ Untuk

²¹⁵ Untuk pembahasan yang lebih detail tentang situasi inspektorat peradilan, lihat sub-bagian 10.2.6. dalam Bagian 10 di bawah.

²¹⁶ Lihat Penilaian NHRI, *ibid.*, hlm. 12-14.

²¹⁷ *Ibid.*, hlm. 13.

²¹⁸ *Ibid.*, hlm. 13.

memastikan otonomi operasional, mekanisme pencegahan nasional harus juga memiliki kewenangan eksklusif untuk mengembangkan aturan tata kerjanya sendiri tanpa modifikasi eksternal.²¹⁹

Prinsip-Prinsip Paris menyatakan bahwa, biasanya, lembaga-lembaga hak asasi manusia nasional mungkin meliputi perwakilan “Parlemen” dan “departemen-departemen Pemerintah”. Namun demikian, dalam konteks Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, masuknya para anggota parlemen, yang merupakan anggota dari pihak yang memerintah, atau perwakilan pemerintah lainnya (baik dari tingkat politis maupun tingkat departemen), dalam mekanisme pencegahan nasional akan menjadi tidak tepat, bahkan dalam kapasitas sebagai pemberi nasihat sekalipun.

Alasannya adalah antara lain: *Pertama*, Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan menetapkan bahwa mekanisme pencegahan nasional dan para pejabat Negara melakukan suatu dialog bersama yang mendiskusikan tentang langkah-langkah yang dimungkinkan untuk mengimplementasikan rekomendasi-rekomendasi dari mekanisme pencegahan nasional.²²⁰ Terlihat jelas bahwa Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan tidak merenungkan bahwa pemerintah akan dengan sendirinya ikut serta dalam diskusi dan pertimbangan-pertimbangan yang mengarah pada rekomendasi-rekomendasi yang dibuat oleh mekanisme pencegahan nasional.

Kedua, kerja dari mekanisme pencegahan nasional secara inheren akan melibatkan “informasi rahasia”, termasuk pernyataan-pernyataan sensitif dari para tahanan individual; hal ini oleh Pasal 21(2) Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan dinyatakan sebagai hak istimewa yang dimiliki oleh mekanisme pencegahan nasional untuk tidak menyingkap informasi yang

²¹⁹ Lihat Buku Pegangan NHRI, *op. cit.*, hlm. 11, paragraf 71.

²²⁰ Pasal 22 Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan.

didapat kepada pemerintah. Pertimbangan-pertimbangan ini – yang diambil bersama dengan fungsi-fungsi khusus mekanisme pencegahan nasional sebagai pembeda dari jenis-jenis lembaga hak asasi manusia nasional yang lebih umum – menghalangi kehadiran perwakilan pemerintah di dalam setiap kapasitas yang dimiliki oleh mekanisme pencegahan nasional.

4.4. Prosedur Penunjukan

Prinsip-Prinsip Paris

B.3. Untuk menjamin suatu mandat yang tetap bagi anggota-anggota lembaga tanpa adanya campur tangan, penunjukan mereka dilakukan dengan tindakan resmi yang menetapkan jangka waktu khusus dari mandat. Mandat dapat diperbarui asalkan keanekaragaman keanggotaan dari lembaga itu dipastikan.

Pembuatan prosedur yang tepat untuk proses penunjukan para anggota mekanisme pencegahan nasional dapat memainkan peranan yang sangat penting di dalam memastikan independensi. Undang-undang yang menetapkan mekanisme pencegahan nasional harus menegaskan:

- metode penunjukan;
- kriteria untuk penunjukan;
- jangka waktu penunjukan;
- imunitas dan keistimewaan;
- pemecatan dan prosedur permohonan.

Keputusan mengenai siapa yang akan ditunjuk harus tidak secara langsung diputuskan oleh pemerintah eksekutif, walaupun hal ini tidak menghalangi penunjukan formal oleh kepala negara setelah keputusan nyata diambil oleh badan yang terpisah.²²¹ Proses

²²¹ Lihat Penilaian NHRI, *op.cit.*, hlm. 14.

penunjukan harus mengamanatkan adanya konsultasi dengan atau keterlibatan langsung sejumlah luas kelompok masyarakat sipil, seperti NGO, organisasi-organisasi sosial dan profesional, universitas, dan pakar-pakar lain. Pembentukan badan penunjukan khusus, antara lain meliputi perwakilan dari komunitas-komunitas ini. Selain itu, pembentukan tersebut juga meliputi proses konsultatif yang dipimpin oleh Komite Parlemen (hal ini hanya akan memuaskan apabila terdapat pemisahan kelembagaan dan politis yang efektif antara parlemen dan pemerintah eksekutif).²²¹ Dalam beberapa keadaan, proses konsultatif yang dipimpin oleh sebuah komisi penunjukan independen yang sah dapat dijadikan pilihan.

Dewan Internasional tentang Kebijakan Hak Asasi Manusia dan Kantor Komisaris Tinggi PBB untuk Hak Asasi Manusia telah mengusulkan bahwa untuk sebagian besar lembaga hak asasi manusia nasional, "lima tahun adalah masa yang tepat bagi para anggota mekanisme pencegahan nasional untuk bekerja secara efektif tanpa terlalu terpengaruh oleh kegelisahan akan prospek pekerjaan di masa depan."²²² Contoh lain, draf peraturan perundang-undangan untuk mengimplementasikan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan di Argentina menetapkan masa waktu empat tahun, yang dapat diperpanjang, untuk setiap anggota mekanisme pencegahan nasional yang berjumlah sepuluh orang.

Pengaturan tanggal akhir masa waktu penunjukan menjamin bahwa terdapat suatu kesinambungan di dalam keanggotaan. Karena dapat dihindarinya keadaan di mana masa waktu semua anggota mekanisme pencegahan nasional mungkin akan berakhir pada saat yang bersamaan dan keadaan di mana keanggotaan secara keseluruhan baru. Pengaturan masa waktu ini digunakan di dalam keanggotaan Sub-komite Internasional.

Selama masa jabatan yang ditetapkan, seorang individu harus memiliki jaminan yang kuat terhadap jabatannya. Dengan kata lain, para anggota mekanisme pencegahan nasional harus tunduk pada pergantian/pemindahan, jika semuanya terkena ketentuan itu,

hanya dengan pemungutan suara terbanyak (sekitar tiga perempat) dari keanggotaan mekanisme pencegahan nasional itu sendiri (mekanisme pencegahan nasional memiliki banyak anggota), atau di parlemen (di mana mekanisme pencegahan nasional hanya memiliki satu atau dua anggota), dan apabila terdapat bukti adanya perbuatan jahat yang berat.

4.5. Keistimewaan dan Imunitas

Pasal 35

Para anggota Sub-komite untuk Pencegahan dan mekanisme pencegahan nasional harus diberikan hak-hak istimewa dan imunitas yang diperlukan untuk melaksanakan fungsi mereka secara independen. (...)

Pasal 35 Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan menetapkan bahwa mekanisme pencegahan nasional “diberikan hak-hak istimewa dan imunitas yang diperlukan untuk melaksanakan fungsi mereka secara independen”.

Hal ini sesuai dengan Bagian 22 dan 23 dari Konvensi PBB tentang Hak-Hak Istimewa dan Imunitas (*Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations*),²²⁴ yang diterapkan secara langsung pada Sub-komite Internasional (Sub-komite Pencegahan).²²⁵ Model yang serupa harus juga diterapkan untuk setiap anggota mekanisme pencegahan nasional, termasuk:

²²⁴ Konvensi PBB tentang Hak-Hak Istimewa dan Imunitas, disahkan oleh Majelis Umum tanggal 13 Februari 1946, mulai berlaku tanggal 10 Februari 1949.

²²⁵ Kalimat kedua dalam Pasal 35 Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan menyatakan: “Para anggota Sub-komite untuk Pencegahan harus diberikan hak-hak istimewa dan imunitas sebagaimana ditetapkan dalam bagian 22 Konvensi PBB tentang Hak-Hak Istimewa dan Imunitas tanggal 13 Februari 1946, tunduk kepada ketentuan-ketentuan dari bagian 23 dari Konvensi.”

- Selama masa keanggotaan mekanisme pencegahan nasional dan dalam kaitan dengan kerja-kerja mekanisme pencegahan nasional:
 - Imunitas terhadap penangkapan atau penahanan pribadi, dan terhadap penyitaan barang-barang pribadi mereka;
 - Imunitas terhadap penyitaan atau pengawasan surat-surat dan dokumen-dokumen;
 - Tidak mengganggu komunikasi.
- Selama dan setelah berakhirnya masa keanggotaan:
 - Imunitas terhadap tindakan-tindakan hukum menyangkut kata-kata yang diucapkan atau dituliskan atau dilakukan selama pelaksanaan tugas-tugas mereka untuk mekanisme pencegahan nasional.

Keistimewaan dan imunitas ini harus diterapkan secara pribadi ke setiap anggota mekanisme pencegahan nasional. Namun demikian, dengan maksud untuk mengamankan independensi mekanisme pencegahan nasional dan bukan untuk keuntungan pribadi anggota, keanggotaan mekanisme pencegahan nasional yang penuh, berdasarkan pemungutan suara terbanyak yang jelas (misalnya, 2/3 atau 3/4), dapat diberikan kemampuan untuk melepaskan imunitas dalam kasus-kasus individual berdasarkan keadaan-keadaan yang ditetapkan.

Pasal 21

2. Informasi rahasia yang dikumpulkan oleh mekanisme pencegahan nasional harus diistimewakan. (...)

Berkenaan dengan perlindungan terhadap informasi yang dipegang oleh mekanisme pencegahan nasional, baik secara kolektif maupun individual, Pasal 21 Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan menguatkan keistimewaan dan imunitas umum yang disebutkan dalam Pasal 35.

Informasi yang “istimewa” berdasarkan hukum nasional bukan merupakan subjek yang wajib disingkapkan kepada setiap orang, termasuk kepada pejabat eksekutif maupun judisial. Dengan kata lain, Pasal 21 mewajibkan Negara untuk memastikan bahwa hukum nasionalnya tidak mengizinkan pencarian, penyitaan, ataupun kewajiban untuk menyingkap informasi rahasia yang dipegang oleh mekanisme pencegahan nasional. Pengecualian untuk melakukan pencarian dan penyitaan secara umum berdasarkan hukum pidana, perdata ataupun administratif, harus ditetapkan, jika belum ada, untuk mekanisme pencegahan nasional.

Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan sendiri tidak secara jelas memberikan pengecualian terhadap keistimewaan yang ditetapkan dalam Pasal 21. Keistimewaan yang memiliki imunitas paling kuat berdasarkan hukum nasional biasanya menyangkut informasi yang ditetapkan oleh pemerintah eksekutif sebagai “rahasia negara”. Keistimewaan semacam ini memiliki imunitas terhadap penyungkapan. Bentuk keistimewaan lain yang paling umum dan juga memiliki imunitas yang paling kuat adalah keistimewaan hubungan pengacara-klien. Hanya pengecualian yang sangat terbatas yang diperbolehkan: misalnya, seorang hakim dapat mengesampingkan keistimewaan suatu dokumen yang disiapkan oleh seorang pengacara untuk tujuan semata-mata membantu kliennya untuk melakukan suatu kejahatan. Contoh lainnya, dalam keadaan yang jarang terjadi, di mana seorang terdakwa membuktikan bahwa informasi yang ada merupakan satu-satunya sumber informasi yang memungkinkan dirinya berhasil keluar dari penuntutan pidana.²²⁶

Secara prinsipil, dan berdasar pada naskah Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, tidak boleh terdapat pengecualian apa pun terhadap keistimewaan yang melekat pada informasi rahasia yang dikumpulkan oleh mekanisme pencegahan nasional melalui pengamatan dan wawancara yang dilakukan

²²⁶ Lihat, misalnya, *R. v. McClure*, [2001] 1 S.C.R. 445 (Pengadilan Tinggi Kanada).

pada saat kunjungan. Agar mekanisme pencegahan nasional berfungsi secara efektif, orang-orang yang diwawancarai harus diyakinkan bahwa informasi yang mereka berikan tidak akan disingkap di kemudian hari. Diterapkannya larangan oleh para pengacara pejabat pemerintah terhadap informasi yang dikumpulkan oleh mekanisme pencegahan nasional, karena ada kecurigaan bahwa informasi tersebut berisi data tentang kejahatan, bisa sangat dan segera melemahkan perlindungan yang ditegaskan dalam Pasal 21. Berkenaan dengan tujuan mekanisme pencegahan nasional, yakni untuk mengumpulkan dan menggunakan informasi mengenai perlakuan sewenang-wenang yang terjadi, maka akan sangat mudah bagi pejabat pemerintah melanggar keistimewaan dan kerahasiaan mekanisme pencegahan nasional atas dasar “penegakan hukum”.

Masalah lebih lanjut mengenai keistimewaan adalah peranan dari orang yang memberikan informasi. Dalam keistimewaan hubungan pengacara-klien, sering kali disebutkan bahwa keistimewaan tersebut adalah milik klien, bukan milik pengacara. Dengan demikian, jika klien secara bebas setuju untuk menyingkap informasi yang ia miliki, maka ia dapat melepaskan keistimewaan yang ia miliki tanpa mempedulikan posisi pengacara. Dengan melihat kembali pada fungsi mekanisme pencegahan nasional dan kerentanan yang melekat pada orang-orang yang dirampas kebebasannya, jelas bahwa aspek keistimewaan hubungan pengacara-klien tidak dapat ditransformasikan ke dalam konteks Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan. Sementara di satu pihak, berkaitan dengan Pasal 21(2), data pribadi tidak dapat disingkapkan oleh mekanisme pencegahan nasional tanpa persetujuan dari individu yang bersangkutan, di pihak lain hal itu tidak mengikuti ketentuan bahwa seorang individu bisa *meminta* mekanisme pencegahan nasional menyingkap informasi tentang dirinya kepada pihak ketiga. Dalam kasus-kasus seperti itu, baik mekanisme pencegahan nasional maupun seorang individu harus memberikan persetujuan untuk penyingkapan.

Pada akhirnya, masalah tentang kerahasiaan dan keistimewaan menggarisbawahi persoalan-persoalan yang dapat muncul jika badan yang ditunjuk sebagai mekanisme pencegahan nasional secara bersamaan menuntut atau mengadili kasus-kasus individual atas nama korban tertentu atau melawan pelaku-pelaku tertentu.²²⁷ Penyingkapan yang umumnya mewajibkan adanya suatu dengar pendapat (*hearings*) agar adil bagi pihak yang mengadu dan pihak pelanggar yang didakwa akan melemahkan pendekatan yang kooperatif/rahasia kepada fungsi kunjungan dan wawancara dari mekanisme pencegahan nasional.

Kita akan kembali pada Pasal 21 dan masalah mengenai akses atas dan perlindungan terhadap informasi rahasia dan data pribadi dengan perspektif yang sedikit berbeda berdasarkan sub-bagian 6.2. dari Bagian 6 di belakang nanti.

4.6. Independensi Keuangan

Pasal 18

(...)

3. Negara-Negara Pihak berusaha untuk menyediakan sumber-sumber yang diperlukan untuk berfungsinya mekanisme pencegahan nasional. (...)

Prinsip-Prinsip Paris

B.2. Lembaga nasional harus mempunyai infrastruktur yang cocok dengan kelancaran kegiatannya, terutama pembiayaan yang cukup. Tujuan dari pembiayaan harus memungkinkan lembaga nasional untuk mempunyai karyawan dan kantor sehingga terlepas dari pemerintah dan tidak tunduk pada pengawasan keuangan yang bisa mempengaruhi independensinya.

²²⁷ Masalah ini dibahas secara lebih mendetail dalam sub-bagian 3.3.3. dalam Bagian 3 di depan.

Pasal 18(3) mewajibkan Negara-Negara Pihak untuk menyediakan sumber-sumber yang diperlukan untuk berfungsinya mekanisme-mekanisme pencegahan nasional. Sejalan dengan Prinsip-Prinsip Paris, otonomi keuangan merupakan syarat yang fundamental; tanpanya, suatu mekanisme pencegahan nasional tidak akan dapat menjalankan otonomi operasionalnya maupun independensinya untuk membuat keputusan. Oleh karena itu, dalam kaitan dengan usaha perlindungan lebih lanjut untuk menjaga independensi dari mekanisme-mekanisme pencegahan nasional, sumber dan sifat dasar dari pendanaan mereka harus ditetapkan dalam peraturan pelaksanaan (*implementing law*).²²⁸

Undang-undang juga harus menetapkan proses untuk alokasi pendanaan tahunan untuk mekanisme pencegahan nasional. Proses tersebut tidak boleh berada di bawah pengawasan langsung dari pemerintah eksekutif. Dewan Internasional tentang Kebijakan Hak Asasi Manusia dan Kantor Komisaris Tinggi PBB untuk Hak Asasi Manusia mengusulkan suatu proses untuk lembaga-lembaga hak asasi manusia nasional yang juga dapat bertugas sebagai mekanisme pencegahan nasional.²²⁹

- mekanisme pencegahan nasional akan menyusun anggaran tahunannya sendiri;
- jumlah keseluruhan pendanaan yang dicari berdasarkan anggaran tahunan tersebut selanjutnya akan diajukan untuk dilakukan pemungutan suara di Parlemen;
- dalam alokasi yang dibuat oleh Parlemen, mekanisme pencegahan nasional akan berhak untuk menentukan penggunaan dana tersebut untuk hal-hal tertentu.

Bagaimana mungkin mekanisme pencegahan nasional dapat terus menentukan jumlah permintaannya? Bagaimana pemerintah dapat memperkirakan jumlah yang diperlukan untuk periode awal yang

²²⁸ Buku Pegangan NHRI, *op.cit.*, hlm. 11, paragraf 74.

²²⁹ Penilaian NHRI, *op.cit.*, hlm. 13 dan Buku Pegangan NHRI, *ibid.*, hlm. 11.

dibutuhkan sebelum mekanisme pencegahan nasional dapat menyampaikan permintaan anggarannya yang pertama? Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan mewajibkan setiap Negara Pihak untuk mempersiapkan sumber-sumber yang tersedia agar mekanisme pencegahan nasional dapat berfungsi secara efektif. Hal ini berarti bahwa sumber-sumber keuangan dan sumber daya manusia yang tersedia untuk mekanisme pencegahan nasional harus memungkinkan dilakukannya kunjungan ke tempat penahanan dalam selang waktu yang konsisten dengan kriteria yang dijelaskan dalam sub-bagian 3.4. dalam Bab 3 di atas.

Anggaran yang disusun untuk suatu mekanisme pencegahan nasional akan bergantung pada variabel-variabel khusus dari suatu negara, sebagai berikut:

- jumlah tempat penahanan,
- jenis-jenis tempat penahanan,
- kepadatan populasi tahanan (jumlah tahanan di tiap tempat),
- jarak yang diperlukan untuk pergi melakukan kunjungan.

Dalam mengembangkan anggaran-anggaran berdasar pada frekuensi kunjungan yang diperkirakan, penting untuk dipertimbangkan bahwa mekanisme pencegahan nasional umumnya akan membutuhkan staf, dan dalam beberapa kasus, di luar para pakar yang ada. Mekanisme pencegahan nasional juga membutuhkan waktu tambahan sebelum kunjungan (untuk persiapan) dan setelah kunjungan (untuk menganalisis dan menyusun laporan).

Negara-negara dihadapkan pada wilayah geografis yang luas, di mana tempat-tempat penahanan tersebar di pelbagai tempat dengan jarak yang jauh. Terkait dengan hal tersebut, anggaran biaya perjalanan mekanisme pencegahan nasional dapat dikurangi apabila terdapat kantor-kantor cabang yang tersebar secara geografis atau terdapat beberapa mekanisme pencegahan nasional untuk melengkapi kantor pusat mekanisme pencegahan nasional, dan/atau dengan

memastikan bahwa keseluruhan keanggotaan dari mekanisme pencegahan nasional cukup luas dan beragam untuk membentuk “sub-tim” yang berkedudukan di wilayah yang berbeda-beda.²³⁰ Negara-Negara tetap harus menyusun anggaran untuk pertemuan-pertemuan berkala antar-para perwakilan dari seluruh mekanisme pencegahan nasional di dalam Negara tersebut, walaupun sekali lagi, biaya-biaya ini dapat dikurangi melalui telekonferensi atau cara-cara lain.

4.7. Rekomendasi-Rekomendasi APT

- Mekanisme pencegahan nasional harus didasari oleh naskah konstitusi atau legislatif yang menetapkan unsur-unsur kunci, termasuk proses penunjukan dan kriteria, kerangka mengenai kantor, mandat, kewenangan, pendanaan, imunitas dan keistimewaan, pemecatan dan prosedur permohonan. Dasar konstitusional umumnya lebih disukai daripada dasar di dalam peraturan perundang-undangan biasa.
- Anggota atau para anggota pemerintahan eksekutif harus memiliki kewenangan yang sah untuk membubarkan atau mengganti mekanisme pencegahan nasional, atau untuk mengubah mandat, komposisi dan kewenangnya.
- Undang-undang harus secara jelas menentukan bahwa para menteri dan pejabat publik lainnya tidak dapat mengeluarkan perintah, langsung ataupun tidak langsung, kepada mekanisme pencegahan nasional.
- Undang-undang harus menetapkan bahwa setiap anggota dari mekanisme pencegahan nasional merupakan pakar yang secara personal dan kelembagaan, independen dari kekuasaan Negara.

²³⁰ Pilihan struktur organisasi dari mekanisme pencegahan nasional akan dibahas secara lebih mendetail dalam Bagian 10 di bawah.

- Para anggota parlemen yang merupakan anggota dari pihak yang memerintah, perwakilan dari kepemimpinan politik terkemuka dalam pemerintah, dan perwakilan dari departemen pemerintah, tidak dapat ditunjuk sebagai anggota dari mekanisme pencegahan nasional, apalagi jika penunjukan mereka sebagai anggota mekanisme pencegahan nasional disepakati tanpa mekanisme pemungutan suara.
- Mekanisme pencegahan nasional harus memiliki kewenangan untuk memilih dan mempekerjakan stafnya sendiri atas dasar persyaratan dan kriteria yang ditentukan oleh mekanisme pencegahan nasional itu sendiri.
- Mekanisme pencegahan nasional harus memiliki kewenangan eksklusif untuk mengembangkan aturan tata kerjanya sendiri.
- Proses penunjukan harus mengamanatkan adanya konsultasi dengan masyarakat sipil.
- Undang-undang harus menetapkan mandat masa kerja selama lima tahun pas. Selama masa kerjanya, para anggota harus tunduk pada pergantian/pemindahan, jika semuanya terkena ketentuan itu, hanya dengan pemungutan suara terbanyak dari keseluruhan anggota mekanisme pencegahan nasional atau suara terbanyak di parlemen.
- Sistem masa kerja yang beraturan dan tidak secara serempak dapat digunakan untuk menjamin adanya suatu kesinambungan.
- Undang-undang harus memberikan imunitas dan keistimewaan untuk kerja-kerja mekanisme pencegahan nasional, termasuk imunitas terhadap penangkapan atau penahanan pribadi atau terhadap penyitaan atau pengawasan barang-barang, surat-surat, komunikasi-komunikasi, dan imunitas permanen terhadap tindakan-tindakan hukum selama pelaksanaan tugas-tugas mekanisme pencegahan nasional.

- Undang-undang harus memberikan keistimewaan yang dapat dilaksanakan terhadap penyingkapan (kepada pemerintah, pengadilan, atau setiap masyarakat privat atau organisasi) informasi yang dipegang oleh mekanisme pencegahan nasional.
- Sumber dan sifat dasar dari pendanaan mekanisme pencegahan nasional harus ditetapkan dalam peraturan pelaksanaan (*implementing law*), termasuk proses untuk alokasi pendanaan tahunan. Parlemen harus menyetujui anggaran tahunan secara global, berdasar pada permintaan langsung dari mekanisme pencegahan nasional. Mekanisme pencegahan nasional selanjutnya dapat mempergunakan anggaran tersebut tanpa persetujuan terlebih dahulu dari pejabat pemerintah eksekutif.

5. Keanggotaan

5.1. Keahlian

Pasal 18

(...)

2. Negara-Negara Pihak harus mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk menjamin bahwa para pakar dari mekanisme pencegahan nasional memiliki kemampuan yang diperlukan dan pengetahuan profesional. (...)

Agar mekanisme pencegahan nasional dapat berfungsi secara efektif, tidaklah cukup bahwa para anggotanya independen dari pemerintah, pengadilan, dan pejabat yang berwenang terhadap tempat-tempat penahanan. Sebagaimana ditetapkan secara tegas dalam Pasal 18, setiap anggota harus memiliki keahlian yang relevan dan mekanisme pencegahan nasional secara keseluruhan harus menggabungkan keanekaragaman dan keseimbangan bidang pengetahuan profesional yang berbeda-beda menjadi satu. Pelapor Khusus PBB tentang Penyiksaan telah menyatakan bahwa “sangat penting bagi Negara-Negara Pihak... memastikan keanggotaan dari profesi yang berbeda-beda” dalam mekanisme pencegahan nasional.²³¹ Negara-Negara harus selanjutnya mempertimbangkan untuk mengidentifikasi lingkup keahlian yang tepat, dan mengenali kebutuhan akan adanya keseimbangan di dalam implementasi peraturan perundang-undangan itu sendiri.

Perpaduan antara kemampuan dan latar belakang profesional berikut harus dicakup:

- pengacara-pengacara (khususnya dengan keahlian dalam bidang hak asasi manusia nasional atau internasional,

²³¹ Pelapor Khusus PBB tentang Penyiksaan, Laporan tahun 2006 kepada Majelis Umum, UN Doc. A/61/259 (14 Agustus 2006), paragraf 70.

hukum pidana, hukum mengenai pengungsi dan pencari suaka, dan dalam beberapa kasus, hukum humaniter),

- dokter-dokter (termasuk, tetapi tidak terbatas pada ahli forensik),
- psikolog dan psikiater,
- orang-orang dengan pengalaman profesional sebelumnya mengenai kebijakan, administrasi tentang penjara dan lembaga-lembaga perawatan penyakit jiwa,
- perwakilan-perwakilan NGO,
- orang-orang yang sebelumnya telah memiliki pengalaman dalam melakukan kunjungan ke tempat-tempat penahanan,
- orang-orang dengan pengalaman kerja sebelumnya, khususnya dengan kelompok-kelompok rentan (seperti imigran, perempuan, anak-anak, orang-orang dengan ketidakmampuan fisik atau mental, penduduk asli, dan minoritas kebangsaan, etnis, kepercayaan atau bahasa),
- ahli-ahli antropologi,
- pekerja-pekerja sosial.

Keahlian yang dimiliki oleh mekanisme pencegahan nasional sendiri dapat dilengkapi dari waktu ke waktu dengan melibatkan pakar-pakar dari luar. Undang-undang harus secara jelas membolehkan mekanisme pencegahan nasional untuk melibatkan pakar-pakar seperti itu, dan membolehkan pakar-pakar tersebut (dan staf reguler dari mekanisme pencegahan nasional) untuk menemani para anggota mekanisme pencegahan nasional pada waktu kunjungan dilakukan. Namun demikian, hal ini tidak dapat mengurangi kebutuhan untuk memiliki lingkup keahlian yang cukup di dalam bagian keanggotaan dari mekanisme pencegahan nasional itu sendiri, di mana para anggota akan menjadi pengambil keputusan terakhir.

Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan menegaskan bahwa mekanisme pencegahan nasional akan bekerja untuk perbaikan, melalui proses rekomendasi dan dialog persuasif,

sebagai lawan kekuasaan pembuat peraturan yang mengikat. Oleh karena itu, kemampuan-kemampuan lain yang diperlukan untuk keanggotaan mekanisme pencegahan nasional yang efektif adalah wibawa moral dan rasa hormat di dalam masyarakat. Para anggota mekanisme pencegahan nasional juga harus memperlihatkan sebuah komitmen personal terhadap pencegahan penyiksaan dan perlakuan sewenang-wenang, dan komitmen untuk memperbaiki kondisi di dalam tempat-tempat penahanan.

5.2. Perwakilan dengan Keseimbangan Jender, Etnis dan Minoritas

Pasal 18

2. (...) Mereka harus berjuang untuk keseimbangan jender dan perwakilan etnis dan kelompok minoritas yang memadai di dalam negara. (...)

Prinsip yang diartikulasikan dalam Pasal 18 sangat penting, khususnya bagian terakhirnya (mempromosikan keseimbangan di lembaga-lembaga publik). Tetapi Pasal 18 juga sangat penting untuk memastikan bahwa mekanisme pencegahan nasional akan memiliki pengetahuan dan kemampuan untuk mengumpulkan informasi yang diperlukan agar rekomendasi-rekomendasi yang dihasilkan menjadi efektif.

Kepekaan terhadap, dan pengetahuan langsung mengenai kebudayaan, kepercayaan, dan kebutuhan materi dari kelompok yang berbeda di dalam masyarakat akan membantu memastikan bahwa para anggota mekanisme pencegahan nasional dapat memahami bagaimana suatu lembaga berhasil atau gagal untuk memenuhi kebutuhan para tahanan dalam kelompok-kelompok tersebut. Oleh karena itu, keseimbangan jender, perwakilan etnis dan kelompok-kelompok minoritas, serta orang-orang dengan ketidakmampuan tertentu di dalam mekanisme pencegahan nasional akan membantu mekanisme pencegahan nasional untuk

memenuhi mandatnya secara lebih efektif. Memiliki keanekaragaman kemampuan bahasa di dalam keanggotaan mekanisme pencegahan nasional juga penting, karena para anggota mekanisme pencegahan nasional pada umumnya akan memperoleh informasi yang lebih baik dari orang-orang yang diwawancarainya apabila mereka dapat berkomunikasi secara langsung (keanekaragaman bahasa di antara para anggota mekanisme pencegahan nasional juga dapat membantu mengurangi biaya-biaya dan ketidaknyamanan menggunakan penerjemah).

Para tahanan dan narapidana mungkin memiliki tingkat kenyamanan yang berbeda-beda dalam hal berbicara dengan orang-orang dengan jenis kelamin yang berbeda mengenai masalah-masalah yang mungkin sangat mendalam. Misalnya, seorang tahanan perempuan mungkin akan lebih terbuka mengenai kekerasan atau pelecehan seksual apabila ia diwawancarai oleh seorang perempuan. Anggota dari etnis atau kelompok-kelompok minoritas tertentu mungkin akan lebih nyaman membicarakan perlakuan mereka dengan seseorang yang berasal dari kelompok yang sama. Mereka mungkin akan merasa curiga dengan motif dari seseorang yang berasal dari kelompok yang berbeda.

Untuk alasan-alasan ini, tujuan yang ditetapkan dalam Pasal 18 harus disatukan di dalam peraturan pelaksanaan domestik dan dalam proses penunjukan untuk keanggotaan mekanisme pencegahan nasional.

5.3. Rekomendasi-Rekomendasi APT

- Peraturan pelaksanaan harus menetapkan perpaduan antara keahlian yang relevan untuk keanggotaan mekanisme pencegahan nasional, termasuk: pengacara-pengacara, dokter-dokter, psikolog dan psikiater, orang-orang dengan pengalaman profesional sebelumnya mengenai kebijakan, administrasi tentang penjara dan lembaga-lembaga perawatan penyakit jiwa, perwakilan-perwakilan NGO, orang-orang yang sudah memiliki pengalaman melakukan kunjungan ke tempat-tempat penahanan, orang-orang dengan pengalaman kerja sebelumnya, khususnya dengan kelompok-kelompok rentan, ahli-ahli antropologi, dan pekerja-pekerja sosial.
- Undang-undang harus secara jelas membolehkan mekanisme pencegahan nasional untuk melibatkan pakar-pakar dari luar dan membolehkan pakar-pakar tersebut (dan staf reguler dari mekanisme pencegahan nasional) untuk menemani para anggota mekanisme pencegahan nasional pada waktu kunjungan dilakukan.
- Undang-undang harus menetapkan keanggotaan mekanisme pencegahan nasional yang memiliki keseimbangan gender dan perwakilan etnis dan kelompok-kelompok minoritas yang memadai, serta orang-orang dengan ketidakmampuan tertentu.

6. Jaminan dan Kewenangan Berkenaan dengan Kunjungan

6.1. Akses ke Semua Tempat Penahanan

Pasal 20

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

- (a) Akses kepada semua informasi mengenai jumlah orang yang dirampas kebebasannya di tempat-tempat penahanan sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 4, dan juga mengenai jumlah tempat penahanan dan lokasi mereka;
- (...)
- (c) Akses kepada semua tempat penahanan dan instalasi serta fasilitas mereka;
- (...)
- (e) Kebebasan untuk memilih tempat-tempat yang mereka ingin kunjungi dan orang-orang yang mereka ingin wawancarai; (...)

Lingkup luas dari definisi “tempat-tempat penahanan” dan persyaratan dasar bahwa tempat-tempat semacam itu dibuka untuk kunjungan yang dilakukan oleh mekanisme-mekanisme pencegahan nasional berdasarkan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan dijelaskan dalam Bagian 3 di depan. Pasal 20 dari Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan melengkapi hak dasar dari mekanisme pencegahan nasional untuk mengunjungi tempat-tempat penahanan dengan rincian tambahan tentang jaminan dan kewenangannya.

6.1.1. Akses ke Semua Bagian dari Pelbagai Tempat Penahanan

Pasal 20(c) mewajibkan para pejabat berwenang Negara untuk memberikan kepada mekanisme-mekanisme pencegahan nasional akses terhadap semua bagian dari pelbagai tempat penahanan. Hal ini mencakupi, misalnya, ruang-ruang asrama, sel-sel isolasi, halaman, area-area olah raga, dapur, bengkel-bengkel kerja, fasilitas pendidikan, fasilitas medis, instalasi-instalasi kesehatan, dan ruang-ruang kerja para staf. Dengan mengunjungi semua area di dalam sebuah tempat penahanan, mekanisme-mekanisme pencegahan nasional bisa memperoleh kesan yang menyeluruh tentang kondisi penahanan dan perlakuan terhadap orang-orang yang kebebasannya dirampas.

Menelusuri seluruh fasilitas tempat penahanan juga memungkinkan para anggota mekanisme kunjungan nasional bisa memvisualisasikan tampilan keseluruhan dari fasilitas-fasilitas penahanan, sistem keamanan fisik, arsitektur, dan unsur-unsur struktural lainnya yang memainkan pengaruh yang penting dalam kehidupan harian dari orang-orang yang kebebasannya dirampas itu. Jaminan terhadap akses yang penuh juga membantu mencegah pejabat berwenang dari tindakan menjauhkan para tahanan dari mekanisme kunjungan nasional dengan menyembunyikan mereka dari tempat-tempat penahanan normal.

Di mana sebuah pengecualian terhadap hak untuk akses diinginkan, Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan secara eksplisit menegaskan ketentuan tentang hal itu (lihat misalnya Pasal 14(2) *vis-à-vis* Sub-komite internasional). Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan tidak menyediakan pengecualian hak bagi mekanisme pencegahan nasional untuk mengunjungi bagian mana pun dari tempat penahanan, termasuk berdasarkan pertimbangan keamanan atau keselamatan. Peraturan perundang-undangan domestik harus jelas-jelas menegaskan bahwa tidak ada bagian apa pun dari tempat penahanan yang boleh disembunyikan dari pemeriksaan yang ketat oleh mekanisme pencegahan nasional dengan alasan apa pun.

6.1.2. Pilihan Tempat-Tempat yang Dikunjungi

Pasal 20(e) menegaskan bahwa mekanisme pencegahan nasional harus memiliki kebebasan untuk memilih tempat-tempat yang akan dikunjunginya. Ini merupakan satu dari alasan-alasan yang disyaratkan oleh Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan bahwa mekanisme pencegahan nasional memiliki hak untuk disediakan informasi yang akurat dan terbaru yang berisi rincian tentang jumlah orang-orang yang kebebasannya dirampas di masing-masing tempat penahanan mereka, juga seluruh jumlah tempat dan lokasi mereka berkenaan dengan Pasal 20(a). Dengan demikian, hak untuk mengakses informasi harus secara tegas disediakan dengan mengimplementasikan peraturan perundang-undangan. Dalam praktiknya, hanya dengan menganalisis informasi ini, bersama dengan informasi dari sumber-sumber lain seperti NGO dan media berita, mekanisme pencegahan nasional mampu merancang sebuah program kunjungan yang efektif.

6.1.3. Kunjungan-Kunjungan Mendadak (Tanpa Pemberitahuan)

Juga jelas bahwa mekanisme pencegahan nasional harus memiliki kewenangan untuk melakukan paling sedikit beberapa kunjungan tanpa surat pemberitahuan terlebih dahulu jika kunjungan-kunjungan tersebut dimaksudkan untuk memenuhi tujuannya, yaitu untuk secara efektif mencegah penyiksaan dan perlakuan sewenang-wenang lainnya. Untuk kunjungan-kunjungan yang mendalam dan lebih lama, pemberitahuan terlebih dahulu sering kali membantu membuat kunjungan tersebut menjadi lebih produktif. Namun demikian, melakukan kunjungan singkat yang mendadak (tanpa pemberitahuan) adalah satu-satunya cara bagi mekanisme pencegahan nasional menjadi yakin akan melihat sebuah gambaran yang benar tentang realitas sehari-hari dari tempat-tempat penahanan. Kemungkinan adanya kunjungan mendadak juga bersifat esensial untuk memberi penjeeraan dari kunjungan-kunjungan yang dilakukan mekanisme pencegahan nasional.

Pelapor Khusus PBB untuk Penyiksaan, yang juga mengunjungi tempat-tempat penahanan selama misi kunjungan ke negara-negara, telah mengelaborasi sebagai berikut:

Kunjungan-kunjungan mendadak bertujuan untuk menjamin, sebisa mungkin, bahwa Pelapor Khusus bisa memformulasikan sebuah gambaran yang bebas dari distorsi tentang kondisi-kondisi dalam sebuah fasilitas. Jika ia sebelumnya mengumumkan kedatangannya, misalnya, tentang fasilitas mana yang akan didatanginya dan siapa yang akan ditemuinya, mungkin ada risiko bahwa situasi-situasi yang ada bisa disembunyikan atau diubah, atau orang-orang mungkin dipindahkan, diancam, atau dicegah untuk tidak bertemu dengannya. Inilah sebuah realitas tak menguntungkan yang dihadapi oleh Pelapor Khusus. Sebenarnya, insiden-insiden semacam itu sudah sering terjadi di mana ia ditunda sekurang-kurangnya 30 menit saat mau memasuki sebuah fasilitas di tempat penahanan.²³²

Membaca Pasal 20 dalam konteks keseluruhan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan mendukung kesimpulan bahwa mekanisme pencegahan nasional harus memiliki kewenangan untuk melakukan kunjungan mendadak. Misalnya, Pasal 20 tentang kewenangan kunjungan dari mekanisme pencegahan nasional sangat sejajar dengan Pasal 14 tentang kewenangan kunjungan dari Sub-komite internasional, dengan satu perbedaan signifikan. Pasal 14(2) secara detail menguraikan dasar pertimbangan pengecualian dan terbatas yang karena itu sebuah Negara mungkin menolak kunjungan oleh Sub-komite ke sebuah tempat penahanan yang khusus ("dasar pertimbangan mendesak dan penting demi keamanan nasional, keselamatan publik, bencana

²³² Pelapor Khusus PBB untuk Penyiksaan, "2006 Report to the Commission on Human Rights", UN Doc. E/CN.4/2006/6 (23 Desember 2005), paragraf 24.

alam, atau kekacauan serius di tempat-tempat yang akan dikunjungi itu”). Bahkan dalam situasi-situasi seperti itu, Pasal 14 secara tegas menyatakan bahwa penolakan apa pun hanya dapat bersifat sementara. Namun demikian, Pasal 14(2) tidak paralel dengan Pasal 20 berhadapan dengan mekanisme pencegahan nasional. Kesimpulan rasionalnya adalah bahwa tidak ada kondisi apa pun yang membolehkan sebuah penolakan sementara sekalipun, yaitu penolakan yang dilakukan oleh pemerintah, terhadap kunjungan mekanisme pencegahan nasional; mekanisme pencegahan nasional diberikan hak untuk mengakses kapan pun baik siang maupun malam.

Badan-badan pemerintah dan pakar yang relevan juga sudah menyimpulkan bahwa mekanisme-mekanisme pencegahan nasional yang efektif harus memiliki kewenangan untuk melakukan kunjungan mendadak:

- Pada 2006, Pelapor Khusus PBB untuk Penyiksaan, dengan menegaskan pemberlakuan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, mengatakan bahwa Negara-Negara Pihak “sepakat untuk menerima kunjungan mendadak ke semua tempat penahanan oleh ... satu atau lebih mekanisme nasional independen untuk pencegahan penyiksaan di tingkat domestik”.²³³
- Pada 2006, Komite Gabungan untuk Hak Asasi Manusia dari Parlemen Inggris, dengan mengutip persetujuan oleh pemerintah, menegaskan bahwa “kewenangan atas inspeksi mendadak merupakan usaha perlindungan yang vital” bagi kerja mekanisme pencegahan nasional di bawah ketentuan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan.²³⁴

²³³ Pelapor Khusus PBB untuk Penyiksaan, “2006 Report to the General Assembly”, UN Doc. A/61/259 (14 Agustus 2006), paragraf 68. Lihat juga paragraf 75.

²³⁴ Parlemen Inggris (UK), *Joint Committee on Human Rights* (Komite Gabungan untuk Hak Asasi Manusia), “20th Report of Session 2005-2006”, 22 Mei 2006, hlm. 17-20.

- Pada 2005, isu tentang kunjungan ke markas polisi dalam sistem Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan muncul selama pemeriksaan Komite PBB Menentang Penyiksaan atas laporan periodik pertama dari Albania untuk Konvensi Menentang Penyiksaan. Albania telah meratifikasi Protokol Opsional pada 2003. Anggota Komite, Dr. Rasmussen, dengan mengacu secara tegas kepada Protokol Opsional, menekankan bahwa untuk benar-benar menjadi efektif, kunjungan-kunjungan seperti itu harus dijalankan oleh pakar-pakar yang independen, dilakukan secara teratur, dan harus dibiarkan tanpa pemberitahuan awal.²³⁵ Poin ini disetujui oleh Komite secara keseluruhan dalam Kesimpulan dan Rekomendasinya, yang menegaskan perhatian tentang “ketiadaan kunjungan ke markas polisi oleh Kantor Ombudsman baik secara rutin maupun secara mendadak” dan merekomendasikan bahwa Albania “mengizinkan kunjungan-kunjungan ke markas polisi oleh Kantor Ombudsman, juga oleh badan-badan independen lainnya, baik secara rutin maupun mendadak”.²³⁶
- Dalam laporannya pada Desember 2005, Pelapor Khusus PBB untuk Penyiksaan, dengan menekankan kesamaan antara standard-standard yang bisa diterapkan bagi kunjungannya ke tempat-tempat penahanan dengan standard-standard yang berada di bawah Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, menyatakan “tak dapat disangkal bahwa kebebasan melakukan penyelidikan ke tempat-tempat penahanan mensyaratkan: akses yang tak terhalangi, dengan

²³⁵ Komite [PBB] Menentang Penyiksaan, Summary Record of the 649th meeting held 10 May 2005, UN Doc. CAT/C/SR.649 (19 Mei 2005), paragraf 26.

²³⁶ Komite [PBB] Menentang Penyiksaan, “*Conclusions and Recommendations on the initial report of Albania*”, UN Doc. CAT/CO/34/ALB (Mei 2005), paragraf 7(l) dan 8(l). Lihat juga “*Conclusions and Recommendations on the initial report of Bahrain*”, UN Doc. CAT/C/CR/34/BHR (21 Juni 2005), paragraf 6(j), 7(g) dan 9. Lihat juga “*Conclusions and Recommendations on the second periodic report of Sri Lanka*”, UN Doc. CAT/C/LKA/CO/2 (15 Desember 2005), paragraf 11 dan 18(b).

atau tanpa surat pemberitahuan terlebih dahulu, ke tempat mana pun di mana orang-orang mungkin telah dirampas kebebasannya".²³⁷ Ia menggarisbawahi bahwa "sementara dalam beberapa kasus ia mungkin sebelumnya menyebutkan pejabat berwenang dari fasilitas yang hendak dikunjunginya, namun akses ke semua tempat mengandung arti bahwa ia juga akan menjalankan kunjungan dengan sedikit atau tidak ada sama sekali pemberitahuan tertulis".²³⁸

- Pada 2006, Republik Ceko meratifikasi Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan setelah mengamendemen undang-undang tentang Pembela Hak-Hak Publik (*Ombudsman*) untuk memberikan kekuasaan untuk menjalankan sistem kunjungan pencegahan ke tempat-tempat penahanan, termasuk kekuasaan untuk memasuki semua area dari tempat-tempat penahanan "tanpa peringatan terlebih dahulu".²³⁹

Salah satu dari lembaga-lembaga di Republik Korea yang dipertimbangkan sebagai lembaga yang bisa disamakan dengan mekanisme pencegahan nasional adalah Komisi Hak Asasi Manusia Nasional. Undang-undang pembentukannya menyatakan bahwa para Komisioner dan/atau para anggota tim ahli kunjungannya diberikan akses yang "segera" (*immediate*) ke sebuah fasilitas penahanan atau asrama dengan menunjukkan identifikasi kewenangan mereka untuk menjalankan sebuah kunjungan.²⁴⁰

²³⁷ Pelapor Khusus PBB untuk Penyiksaan, "2006 Report to the Commission on Human Rights", UN Doc. E/CN.4/2006/6 (23 Desember 2005), paragraf 22 dan 23.

²³⁸ *Ibid.*, paragraf 24.

²³⁹ Lihat Undang-Undang Ceko tentang Pembela Hak-Hak Publik (*Czech Law on the Public Defender of Rights*) (349/1999 Coll.) yang diamendemen 381/2005 Coll. Berlaku pada 1 Januari 2006, §1(2),(3),(4), §15(1), dan §21a, at <http://www.ochrance.cz>.

²⁴⁰ Undang-Undang Republik Korea tentang Komisi Hak Asasi Manusia Nasional (*National Human Rights Commission Act of the Republic of Korea*), Pasal 24(3). Perhatikan bahwa bagian-bagian lain dari pasal ini tampak tidak konsisten dengan persyaratan dalam Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, seperti ketentuan bahwa staf dari fasilitas tersebut bisa hadir selama berlangsungnya wawancara dengan para tahanan.

6.2. Akses terhadap Informasi

Pasal 20

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

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

Informasi yang dijamin oleh ketentuan Pasal 20(a) untuk diberikan kepada mekanisme kunjungan nasional, tentang jumlah dan lokasi para tahanan dan tempat-tempat penahanan, merupakan hal yang sangat esensial bagi mekanisme kunjungan nasional supaya bisa merencanakan program kunjungannya. Rentangan informasi yang dicakupi oleh Pasal 20(b) sangatlah luas, meliputi misalnya: rekaman medis keseluruhan dan individual, ketentuan-ketentuan mengenai diet, sistem sanitasi, jadwal (yang mencakupi catatan waktu yang dihabiskan dalam sel, untuk olah raga, di dalam/di luar, di tempat kerja, dll.), sistem pengawasan bunuh diri, catatan tentang penegakan disiplin, dan seterusnya.

Pasal 21

(...)

2. Informasi rahasia yang dikumpulkan oleh mekanisme pencegahan nasional harus diistimewakan. Data pribadi tidak boleh diterbitkan tanpa adanya persetujuan dari individu yang bersangkutan.

Jelaslah, agar mekanisme pencegahan nasional mampu menjalankan fungsinya, ia harus memiliki akses terhadap informasi khusus, bahkan yang sangat sensitif, tentang tahanantahanan secara personal. Informasi medis individual mungkin merupakan contoh yang paling jelas. Juga mungkin bahwa beberapa informasi yang diterima mekanisme pencegahan nasional tentang orang-orang lain di sebuah tempat penahanan, seperti para staf atau anggota NGO, bisa juga menjadi informasi yang bersifat pribadi dan bukannya profesional. Di kebanyakan Negara, semua informasi semacam itu secara umum dilindungi, atau harus dilindungi, dari pemaksaan penyingkapan dengan berpegang pada ketentuan hukum tentang perlindungan privasi.

Karena Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan jelas-jelas mewajibkan bahwa mekanisme pencegahan nasional itu sendiri memiliki akses terhadap informasi ini, Negara harus meninjau kembali hukum yang berlaku demi perlindungan data pribadi dan jika perlu memberlakukan pengecualian untuk memberikan mekanisme pencegahan nasional akses terhadap, sekaligus bisa menggunakan, informasi. Dalam beberapa kasus, pengecualian yang ada untuk agen-agen publik mungkin sudah jelas mencakupi mekanisme pencegahan nasional; namun dalam beberapa kasus lainnya, ketentuan spesifik baru harus dibuat bagi mekanisme pencegahan nasional untuk mengumpulkan, menggunakan dan melindungi data pribadi seperti itu.

Perlindungan oleh mekanisme pencegahan nasional terhadap data pribadi dalam kaitan dengan Pasal 21 dari Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan merupakan hal yang penting untuk menjamin bahwa kerja dari mekanisme pencegahan nasional tidak melanggar hak-hak privasi dari individu-individu terkait dan untuk menjamin bahwa semua individu tersebut merasa aman untuk terbuka dengan mekanisme pencegahan nasional itu (lihat sub-bagian 4.5 di depan dan sub-bagian 6.3 di bawah).

Namun demikian, hukum juga harus memastikan izin bagi mekanisme pencegahan nasional untuk menyingkapkan atau mempublikasikan data tentang individu-individu jika mereka memberikan persetujuan yang tegas untuk itu. Pemerintah tidak dibolehkan untuk bersembunyi di balik retorika tentang “hak privasi personal” supaya menghalangi diumumkannya data yang baik oleh mekanisme pencegahan nasional maupun oleh orang yang berkepentingan dengan kondisi penahanan justru ingin dipublikasikan. Hal ini juga harus dimungkinkan dalam kasus di mana individu yang diwawancarai meminta mekanisme pencegahan nasional untuk mengacu pada pengaduan khususnya kepada sebuah institusi lain seperti jaksa penuntut atau pengadilan hak asasi manusia.²⁴¹ Mekanisme pencegahan nasional juga harus memiliki kesempatan tak terbatas untuk mempublikasikan informasi keseluruhan yang diperoleh dari data-data pribadi, dan untuk mempublikasikan informasi yang relevan dalam pelbagai hal lainnya yang memperlihatkan data-data pribadi dengan nama disamarkan.

6.3. Akses terhadap Orang

Pasal 20

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

(...)

- (d) Kesempatan untuk memperoleh wawancara pribadi dengan orang-orang yang dirampas kebebasannya tanpa saksi-saksi, baik secara personal atau dengan penerjemah jika dianggap perlu, dan juga dengan orang lain mana pun yang

²⁴¹ Lihat sub-bagian 7.1 di bawah berkenaan dengan rekomendasi mekanisme pencegahan nasional.

dipercaya oleh Sub-komite untuk Pencegahan dapat menyediakan informasi yang relevan;

- (e) Kebebasan untuk memilih (...) orang-orang yang mereka ingin wawancarai; (...)

Pasal 20(d) memberikan kepada mekanisme pencegahan nasional kekuasaan untuk melakukan wawancara pribadi dengan orang-orang yang dipilihnya secara khusus. Ketentuan ini sangat fundamental untuk menjamin bahwa mekanisme pencegahan nasional bisa mendapatkan gambaran yang lengkap tentang situasi di sebuah fasilitas penahanan dengan mendengarkan secara langsung dari orang-orang yang mengalaminya.

Kemungkinan untuk melakukan wawancara secara pribadi sangatlah mendasar untuk memungkinkan orang yang kebebasannya dirampas itu bisa berbicara lebih terbuka tanpa rasa takut akan pembalasan dendam. Pelapor Khusus PBB untuk Penyiksaan telah menegaskan bahwa “hak untuk mewawancarai para tahanan secara khusus, yaitu tanpa kehadiran pegawai penjara yang bisa melihat atau mendengar percakapan mereka” merupakan salah satu dari aspek yang paling penting dalam kunjungan pencegahan.²⁴² “Jika tidak demikian,” tegasnya lagi, “para tahanan tidak dapat membangun rasa percayanya terhadap tim pemantauan, padahal rasa percaya merupakan hal yang paling esensial bagi tim pemantauan itu untuk mendapatkan informasi yang benar dan tepat.”²⁴³

Dengan demikian, penerapan aturan hukum harus tetap menghargai hak dari mekanisme pencegahan nasional untuk mewawancarai para tahanan dan yang lainnya tanpa ketakutan akan adanya pegawai penjara, orang suruhan, atau siapa pun yang

²⁴² Laporan dari Pelapor Khusus PBB untuk Penyiksaan, UN Doc. A/61/259 (14 Agustus 2006), paragraf 73.

²⁴³ Laporan dari Pelapor Khusus PBB untuk Penyiksaan, UN Doc. A/61/259 (14 Agustus 2006), paragraf 73.

mencuri-dengar atau memata-matai selama berlangsungnya wawancara tersebut. Tindakan mencuri-dengar atau pemata-mataan seperti itu harus tegas-tegas dilarang. Satu-satunya pengecualian adalah kalau tim kunjungan itu sendiri membuat sebuah permintaan khusus untuk menjalankan wawancara dengan pengawasan penjaga dari jarak tertentu, demi alasan keselamatan.²⁴⁴

Tim kunjungan tidak boleh dipaksa untuk menerima tempat-tempat yang telah dipilih oleh pejabat berwenang untuk wawancara; tim kunjungan harus memiliki kebebasan untuk memilih tempat yang sangat aman, yang ia pandang sebagai tempat yang sangat tepat dan sesuai.²⁴⁵ Jika staf di tempat penahanan menganjurkan untuk membatasi wawancara demi melindungi keamanan pribadi dari tim mekanisme pencegahan nasional, nasihat semacam itu harus dipertimbangkan dengan cermat; bagaimanapun, anggota-anggota mekanisme pencegahan nasional harus dijamin haknya untuk meneruskan proses wawancaranya jika mereka menganggap risiko, jika ada, terhadap keamanan pribadi mereka bisa mereka tanggung.²⁴⁶

Pelapor Khusus PBB untuk Penyiksaan juga telah menekankan soal pentingnya bagi mekanisme pencegahan nasional untuk memiliki kemungkinan melakukan pemeriksaan medis secara menyeluruh dan independen terhadap para tahanan dengan persetujuan para tahanan bersangkutan.²⁴⁷

²⁴⁴ Lihat APT, *Monitoring Places of Detention: A Practical Guide* (Jenewa, 2004), hlm. 80.

²⁴⁵ Lihat APT, *Monitoring Places of Detention: A Practical Guide, ibid.*, hlm. 80. Pilihan lokasi akan mempengaruhi perilaku dari orang yang kebebasannya dirampas. Lokasi-lokasi yang tampaknya akan menyamakan para pengunjung dan staf dari institusi tersebut di mata para tahanan (misalnya, kantor administratif) harus dihindari. Pengunjung harus bisa memilih tempat-tempat yang tampak aman dari pencuri-dengaran atau pemata-mataan. Asrama para tahanan, ruang-ruang kunjungan, halaman, dan perpustakaan adalah beberapa di antara lokasi yang mungkin untuk wawancara.

²⁴⁶ Lihat APT, *Monitoring Places of Detention: A Practical Guide, ibid.*, hlm. 81. Alasan untuk aturan ini adalah bahwa keprihatinan terhadap keselamatan personal dari para pengunjung justru bisa dengan mudah digunakan sebagai alasan untuk menolak akses terhadap para tahanan yang akan diwawancarai itu.

²⁴⁷ Laporan dari Pelapor Khusus PBB untuk Penyiksaan, UN. Doc. A/61/259 (14 Agustus 2006), pada paragraf 73 dan 75.

6.4. Perlindungan bagi Para Tahanan, Pegawai Penjara, dan Yang Lainnya

Pasal 21

1. Penguasa atau pejabat tidak boleh memerintahkan, menerapkan, mengizinkan atau membiarkan suatu sanksi terhadap setiap orang atau organisasi karena telah memberikan kepada mekanisme pencegahan nasional baik benar ataupun salah, dan, sebaliknya, orang atau organisasi tersebut tidak dapat dikurangi dengan cara apa pun. (...)

Tiap tahanan, pegawai tempat penahanan, anggota masyarakat sipil, dan siapa pun harus merasa nyaman dan terbuka dalam berkomunikasi secara lisan atau tertulis dengan anggota mekanisme pencegahan nasional.

Pertama, sebagaimana telah dibahas pada sub-bagian 4.5 dan 6.2 di atas, orang yang bersangkutan harus merasa yakin bahwa setiap tindakan yang mungkin akan diambil adalah untuk memastikan bahwa tak seorang pun kecuali mekanisme pencegahan nasional yang tahu betul apa yang telah mereka katakan. Itu berarti bahwa mekanisme pencegahan nasional tidak boleh menyebut nama mereka sebagai sumber informasi, atau menyingkapkan informasi yang jelas-jelas hanya bisa datang dari mereka, kecuali kalau orang yang bersangkutan secara tegas menyetujui pengungkapan informasi tersebut.

Elemen kunci *kedua* adalah bahwa orang tersebut harus mengetahui bahwa mereka dilindungi terhadap tindakan kekerasan karena kerja sama mereka dengan mekanisme pencegahan nasional. Dengan demikian, mereka tidak boleh menderita karena konsekuensi negatif apa pun, baik karena semata-mata berbicara kepada mekanisme pencegahan nasional, ataupun karena substansi dari apa yang telah mereka beritahukan kepada mekanisme pencegahan nasional (hal itu haruslah diketahui

melalui sebuah tindakan yang disengajai atau dengan pengungkapan atas persetujuan mereka sebagai narasumber). Karena itu, perlindungan yang digambarkan oleh Pasal 21 harus dipadukan ke dalam hukum atau peraturan pelaksanaan bagi Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan agar memastikan daya berlakunya.

Dari serentangan orang-orang yang menjadi narasumber bagi mekanisme pencegahan nasional, para tahananlah yang jelas-jelas merupakan pihak yang paling rentan akan tindakan kekerasan dalam pelbagai bentuk sebagai akibat pemberian informasi mereka. Namun demikian, para staf juga bisa khawatir akan tindakan disipliner atau profesional sebagai dampak dari kerja sama mereka dengan, atau dari penyingkapan informasi kepada, mekanisme pencegahan nasional yang secara potensial berimplikasi pada sesama staf atau atasan mereka. NGO dan anggota masyarakat sipil lainnya yang mungkin telah menyediakan pelayanan bagi para tahanan atau melakukan pemantauan berkelanjutan terhadap tempat-tempat penahanan juga harus dilindungi dari penutupan akses mereka atau pembekuan status mereka sebagai akibat dari kerja sama mereka dengan mekanisme pencegahan nasional.

Perlindungan harus mencakupi informasi yang oleh pejabat Negara atau pihak lainnya bisa dinyatakan palsu, karena kalau tidak demikian, perlindungan yang hendak dijamin oleh Pasal 21 bisa dihindari. Namun demikian, jelaslah bahwa Pasal 21 tidak dimaksudkan untuk melindungi Negara dari tanggung jawab atas apa pun yang mungkin dilakukan oleh agen-agennya untuk menyekatkan mekanisme pencegahan nasional dengan maksud menghalang-halangi kerjanya. Jika seorang penanggung jawab penjara sengaja memberikan informasi palsu kepada mekanisme pencegahan nasional, misalnya menutup-nutupi kematian atau perlakuan sewenang-wenang terhadap seorang tahanan, Negara harus bertanggung jawab atas pelanggaran paling berat terhadap kewajiban internasionalnya di bawah ketentuan Protokol

Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, meskipun perlindungan personal apa pun mungkin diberikan kepada penanggung jawab penjara oleh Pasal 21. Tentu saja, sejauh mana tindakan seorang pejabat publik dalam menutup-nutupi tindakan penyiksaan atau perlakuan sewenang-wenang lainnya akan menentukan sebuah kejahatan di bawah ketentuan-ketentuan Konvensi Menentang Penyiksaan, misalnya tindakan persekongkolan, tanggung jawab pidana perseorangan ini akan diabaikan oleh Pasal 21 Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan.

6.5. Rekomendasi-Rekomendasi APT

- Kewenangan yang dimaktubkan dalam Pasal 20 Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, dan perlindungan yang dijamin oleh Pasal 21, harus secara langsung dipadukan ke dalam peraturan pelaksanaannya, dan dapat dipergunakan di bawah undang-undang nasional oleh mekanisme pencegahan nasional dan orang-orang yang dilindungi.
- Aturan hukum harus secara eksplisit mengakui hak dari mekanisme pencegahan nasional untuk menjalankan kunjungan ke tempat-tempat penahanan tanpa pemberitahuan terlebih dahulu.
- Negara harus meninjau kembali hukum yang berlaku bagi perlindungan rahasia data personal untuk memastikan mekanisme pencegahan nasional memiliki akses ke dan hak untuk menggunakan informasi yang termaktub dalam Pasal 20 Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan.
- Data personal yang dipegang oleh mekanisme pencegahan nasional harus dilindungi dari penyingkapan tanpa persetujuan orang yang bersangkutan; namun demikian, hukum juga harus memberikan kemungkinan tak terbatas kepada mekanisme pencegahan nasional untuk

mempublikasikan informasi menyeluruh yang diperoleh dari data-data personal itu, dan informasi lain yang, sebaliknya, justru memperlihatkan data personal dengan nama yang benar-benar dirahasiakan.

- Aturan hukum harus mengakui hak dari mekanisme pencegahan nasional untuk mewawancarai para tahanan dan pihak-pihak lain tanpa tindakan mencuri-dengar atau pemata-mataan dari petugas terkait, staf di tempat penahanan, atau siapa pun.
- Tindakan mencuri-dengar atau pemataa-mataan seperti itu harus tegas-tegas dilarang, dengan hanya satu pengecualian di mana tim kunjungan itu sendiri membuat permintaan khusus untuk menjalankan wawancara khusus dalam jangkauan pengawasan penjaga demi alasan keamanan.
- Tim kunjungan tidak boleh dipaksa untuk menerima tempat-tempat yang dipilih oleh pejabat berwenang untuk wawancara; tim harus bisa memilih sendiri tempat yang cukup aman.
- Meskipun staf di tempat penahanan mengusulkan untuk membatasi wawancara demi melindungi keamanan personal dari tim mekanisme pencegahan nasional, namun anggota mekanisme pencegahan nasional itu harus benar-benar memiliki hak untuk menjalankan wawancara jika mereka merasa risiko, sejauh ada, terhadap keamanan personal mereka bisa mereka tanggung.

7. Rekomendasi dan Implementasi Mekanisme Pencegahan Nasional

7.1. Rekomendasi-Rekomendasi dari Mekanisme Pencegahan Nasional

Pasal 19

Mekanisme pencegahan nasional harus diberikan kekuasaan minimum:

(...)

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

Pasal 22

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

Mekanisme pencegahan nasional diberi mandat tidak hanya untuk melakukan kunjungan tetapi juga untuk membuat rekomendasi kepada pejabat berwenang terkait; rekomendasi itu berisi gambaran tentang cara-cara membuat perbaikan. Rekomendasi-rekomendasi itu merupakan suatu kesempatan bagi Negara untuk mendapatkan keuntungan dari hasil pengamatan dan nasihat praktis yang detail dan nasihat bermutu dari pakar untuk membantu Negara tersebut dalam meningkatkan pemenuhan kewajibannya berdasarkan ketentuan Konvensi Menentang Penyiksaan dan pelbagai perjanjian

internasional serta hukum kebiasaan internasional lainnya. Kemudian, dalam praktiknya, harus ada balas budi bagi pejabat pemerintah untuk terlibat dalam dialog yang konstruktif dan mengimplementasikan rekomendasi-rekomendasi yang diberikan itu.

Untuk memperkuat insentif praktis ini, Pasal 22 secara tegas menetapkan sebuah kewajiban di bahwa hukum internasional bagi pejabat-pejabat Negara, di tingkat tempat penahanan khusus atau di tingkat nasional, untuk mempertimbangkan rekomendasi-rekomendasi ini dan untuk secara aktif membahas implementasinya dengan mekanisme pencegahan nasional. Perwujudan niat baik oleh pemerintah terhadap kewajiban ini merupakan kunci untuk mencapai sasaran umum dari Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, yang didasarkan lebih pada kerja sama ketimbang pada konfrontasi. Karena alasan ini, dan lebih lanjut untuk membuat para pejabat lokal merasa jelas akan kebutuhan melakukan kerja mekanisme pencegahan nasional secara serius, maka kewajiban dari pejabat lokal tertentu dan pejabat nasional untuk mempertimbangkan rekomendasi-rekomendasi tersebut dan terlibat dalam dialog dengan anggota mekanisme pencegahan nasional untuk membahas implementasi dari rekomendasi-rekomendasi tersebut harus secara tegas disediakan dalam peraturan pelaksanaan bagi Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan.

APT merekomendasikan bahwa, untuk membantu proses ini, tim kunjungan dari mekanisme pencegahan nasional harus memberitahukan kepada para pejabat relevan tentang hasil-hasil awal dari kunjungan tersebut sesegera mungkin. Hal ini akan memungkinkan mekanisme tersebut membuat rekomendasi yang cepat untuk perbaikan dan untuk membangun dialog yang konstruktif dengan pejabat-pejabat tersebut. Dalam setiap kasus, pertemuan lisan antara delegasi mekanisme pencegahan nasional dengan orang-orang yang secara langsung bertanggung jawab terhadap fasilitas penahanan harus ikut serta dalam kunjungan itu. Tanggapan resmi yang tertulis juga harus disediakan dalam bentuk sebuah surat atau laporan yang rinci sesegera mungkin setelah kunjungan itu dilakukan.

Laporan tersebut kemudian harus membentuk suatu basis bagi dialog konstruktif antara anggota mekanisme kunjungan nasional dengan pejabat pemerintah lokal, regional dan nasional menyangkut implementasinya. Kunjungan-kunjungan berikutnya harus secara sistematis memeriksa apakah rekomendasi-rekomendasi terdahulu telah benar-benar dilaksanakan, sembari juga mengidentifikasi pelbagai isu baru yang mungkin muncul.

Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan memberikan kewenangan kepada mekanisme pencegahan nasional untuk menentukan pejabat mana yang “relevan” dengan rekomendasi khusus apa pun. Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, beberapa isu dengan solusi-solusi atau persoalan praktis untuk pembuatan keputusan lokal mungkin paling baik ditujukan pada tanggung jawab dari sebuah lembaga khusus. Isu-isu bersistem-luas yang mensyaratkan keputusan harus diambil di tingkat nasional atau amendemen terhadap peraturan yang berlaku jelas-jelas harus diarahkan kepada pejabat yang lebih tinggi dalam struktur pemerintahan agar mencapai prospek implementasi yang sesuai harapan. Karena itu, peraturan pelaksanaan harus memberikan kemungkinan bagi mekanisme pencegahan nasional untuk menentukan pejabat-pejabat mana yang tepat untuk menerima rekomendasi-rekomendasi tertentu. Kemudian, pejabat yang menerimanya harus memiliki sebuah kewajiban terkait di bawah hukum nasional, untuk menanggapi, atau – jika pejabat bersangkutan tidak berkompeten dalam melaksanakan rekomendasi yang diberikan – untuk mengidentifikasi dan mengajukan rekomendasi tersebut kepada pejabat berkompeten lainnya yang memang memiliki kewajiban untuk menanggapi.

Dalam pelaksanaan sebuah kunjungan, mekanisme pencegahan nasional mungkin menemukan kasus-kasus individual, atau bisa terjadi bahwa selama kunjungan itu mekanisme pencegahan nasional menerima pengaduan individual (tentang perlakuan di tempat yang sedang dikunjungi itu, atau di tempat yang lain lagi); kasus atau pengaduan individual itu kemudian harus diselidiki

untuk mendapatkan penyelesaian secara hukum, penuntutan, atau tindakan lainnya yang berada di luar mandat “pencegahan” biasa dari mekanisme pencegahan nasional itu sendiri. Dalam kasus-kasus demikian, yang bisa menjadi “pejabat yang relevan” adalah kantor jaksa penuntut, atau lembaga hak asasi manusia nasional dengan yurisdiksi untuk mempertimbangkan dan memproses pengaduan individual. Rekomendasinya yang mungkin adalah bahwa pejabat harus melakukan investigasi terhadap kasus individual tersebut. Dalam situasi-situasi seperti itu, pembatasan terhadap penyingkapan data pribadi masih tetap berlaku, sehingga bantuan terhadap masalah-masalah seperti ini hanya bisa berupa mengirimkan informasi tentang pengadu tertentu berdasarkan persetujuan dari pengadu bersangkutan.

Peraturan perundang-undangan yang memberdayakan mekanisme pencegahan nasional juga harus memberikan kemungkinan baginya untuk mengatur jangka waktu tertentu di mana ia mengharapkan sebuah tanggapan dan dialog dengan pejabat-pejabat berkompeten. Misalnya, Undang-Undang Ceko tentang Pembela Hak-Hak Publik memberikan kemungkinan bagi seorang Pembela – setelah mengunjungi sebuah fasilitas dan menyampaikan hasil temuan dan/atau rekomendasinya kepada pejabat yang relevan – untuk menentukan batas waktu di mana para pejabat harus menyampaikan tanggapannya.²⁴⁸ Jika tidak ada tanggapan atau tindakan korektif tidak memadai, Undang-Undang memberikan kewenangan kepada Pembela untuk memberitahukannya kepada para atasan, yaitu Pemerintah itu sendiri, dan/atau publik, termasuk dengan mengumumkan kepada publik nama-nama pejabat yang bertanggung jawab.²⁴⁹

Patut dicatat bahwa menyampaikan rekomendasi dan laporan bukanlah tujuan akhir dari keterlibatan mekanisme pencegahan

²⁴⁸ Undang-Undang Ceko tentang Pembela Hak-Hak Publik (*Czech Law on the Public Defender of Rights*) mengizinkan Pembela, bagian 21a.

²⁴⁹ Undang-Undang Ceko tentang Pembela Hak-Hak Publik (*Czech Law on the Public Defender of Rights*) mengizinkan Pembela, bagian 21a dan 20(2).

nasional dengan sebuah lembaga tertentu, bukan juga merupakan satu-satunya penggunaan yang dibuat oleh mekanisme pencegahan nasional terhadap informasi yang dia peroleh.²⁵⁰

Pertama, di tengah-tengah jangka waktu kunjungan, mekanisme pencegahan nasional harus memantau pelaksanaan rekomendasi melalui cara-cara lain (yang bisa mencakupi korespondensi dengan para pejabat, atau komunikasi dengan NGO, atau bisa dipaparkan di tempat penahanan dengan lebih sering). Mekanisme pencegahan nasional juga bisa mempertimbangkan pelaksanaan seminar pelatihan bagi para personel yang relevan di tempat-tempat penahanan.

Kedua, dalam pelaksanaan kunjungan ke sebuah lembaga, suatu mekanisme pencegahan nasional akan sering menerima informasi tentang kondisi atau perlakuan yang dialami oleh para tahanan di sebuah tempat lain, sebelum mereka dibawa atau dipindahkan ke sana. Misalnya, informasi tentang kondisi dan perlakuan di kantor polisi sering terungkap hanya selama kunjungan ke tempat penahanan sementara, di mana orang-orang yang ditahan itu mungkin tinggal di satu tempat dalam jangka waktu yang lebih lama dan mungkin merasa kurang rentan ketimbang ketika mereka ditahan di kantor polisi. Mekanisme pencegahan nasional harus menggunakan informasi semacam itu untuk membantu memutuskan soal tempat-tempat mana yang akan dikunjungi di masa yang akan datang, dan isu-isu yang mana yang akan dijadikan pusat perhatian sementara berada di tempat penahanan yang dikunjungi itu.

Ketiga, informasi yang dikumpulkan dari kunjungan ke sebuah tempat penahanan individual juga bisa digunakan untuk membangun laporan tematik dan/atau rekomendasi bersistem-luas. Karena itu, informasi tersebut juga bisa mengarahkan mekanisme

²⁵⁰ Untuk uraian yang lebih detail tentang rekomendasi yang efektif dan kegiatan-kegiatan tindak-lanjut, lihat APT, *Monitoring Places of Detention: A Practical Guide* (Jenewa, 2004).

pencegahan nasional untuk mengajukan proposal dan pengamatan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku atau peraturan perundang-undangan yang baru, sebagaimana ditegaskan oleh Pasal 19(c) dari Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan.

Keempat, agar Sub-komite Internasional bisa efektif dalam kunjungan-kunjungannya yang tidak begitu sering ke suatu Negara Pihak, ia memerlukan informasi yang baik tentang tempat-tempat penahanan yang khusus di negeri tersebut *sebelum* ia datang. Beberapa dari informasi tersebut tentu saja akan disediakan oleh pemerintah; namun demikian, mekanisme-mekanisme pencegahan nasional juga harus memberikan informasi kunci ke Sub-komite Internasional tentang keadaan yang sedang berlangsung untuk memungkinkan Sub-komite Internasional menentukan secara strategis soal tempat-tempat yang akan didatanginya selama kunjungannya ke negeri tersebut.

7.2. Laporan-Laporan

Pasal 23

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

Supaya menjamin kelangsungan peningkatan perlakuan terhadap orang-orang yang kebebasannya dirampas dan perbaikan kondisi tempat penahanan, mekanisme pencegahan nasional harus bisa melaporkan dan mendiseminasikan temuan-temuan mereka.²⁵¹ Mekanisme pencegahan nasional juga harus memiliki kemampuan

²⁵¹ Untuk lebih detail tentang praktik-praktik terbaik dalam persiapan laporan yang didasarkan pada kunjungan ke tempat-tempat penahanan, lihat APT, *Monitoring Places of Detention: A Practical Guide* (Jenewa, 2004) pada hlm. 85-89.

untuk menyampaikan proposal dan pengamatan berkenaan dengan peraturan perundang-undangan yang sudah berlaku atau rancangan peraturan perundang-undangan, entah dalam laporan tahunannya, dalam laporan kunjungan individualnya, ataupun dalam penyampaian atau laporan khususnya yang terpisah.²⁵² Pasal 23 menjamin bahwa sebuah laporan tahunan tentang kerja mekanisme pencegahan nasional dipublikasikan dan didiseminasikan oleh Negara Pihak itu sendiri. (Akan tetapi, hal ini tidak melarang mekanisme-mekanisme pencegahan nasional untuk mempublikasikan dan mendiseminasikan laporan tahunannya secara independen jika mereka menginginkan demikian.)

Tidak ada ketentuan dalam Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan yang melarang mekanisme pencegahan nasional untuk memutuskan mempublikasikan laporan lain, dan khususnya laporan-laporan kunjungannya. Misalnya, isu-isu yang muncul di sejumlah lembaga bisa mendorong mekanisme pencegahan nasional untuk mempublikasikan sebuah laporan tematik. Laporan-laporan semacam itu tidak bisa mengandung data pribadi tanpa persetujuan yang tegas dari orang yang terlibat, namun mekanisme pencegahan nasional bisa memasukkan informasi menyeluruh atau malahan informasi lengkap yang diperoleh dari data pribadi anonim.²⁵³

7.3. Rekomendasi-Rekomendasi APT

- Kewajiban dari pejabat khusus lokal dan nasional untuk mempertimbangkan rekomendasi dan untuk terlibat dalam dialog dengan mekanisme pencegahan nasional dalam rangka membahas pelaksanaan rekomendasi-rekomendasi tersebut harus secara tegas dinyatakan di dalam hukum.

²⁵² Lihat Pasal 19(c).

²⁵³ Lihat pembahasan pada sub-bagian 4.5, 6.2 dan 6.4 di atas.

- Untuk menjamin bahwa mekanisme pencegahan nasional bisa mengarahkan tiap-tiap butir rekomendasinya kepada pejabat berwenang yang paling relevan, ia harus memiliki kebebasan untuk memilih pejabat-pejabat berwenang di pelbagai tingkatan pemerintah, mulai dari petugas pelaksana fasilitas individual hingga ke pemimpin nasional yang paling senior, untuk menerima rekomendasi dan komunikasi lainnya.
- Pejabat berwenang yang menerimanya harus memiliki kewajiban yang terkait berdasarkan ketentuan hukum nasional, untuk menanggapi rekomendasi-rekomendasi tersebut, atau – jika pejabat tersebut tidak berkompeten untuk melaksanakan rekomendasi yang diajukan itu – untuk mengidentifikasi dan mengajukan rekomendasi tersebut ke pejabat berkompeten lainnya yang memang memiliki tanggung jawab memberikan tanggapan.
- Aturan hukum yang memberdayakan mekanisme pencegahan nasional harus memungkinkannya untuk mengatur jangka waktu tertentu di mana mekanisme pencegahan nasional tersebut mengharapkan tanggapan dan dialog dengan pejabat-pejabat berkompeten.

8. Mekanisme-Mekanisme Pencegahan Nasional dan Masyarakat Sipil Nasional

Sebagaimana telah kita lihat di depan, NGO dan anggota masyarakat sipil lainnya harus dilibatkan di dalam proses pembentukan mekanisme pencegahan nasional, agar mekanisme tersebut dapat diandalkan dan karenanya bisa efektif. Sebagaimana akan dibahas dalam Bagian 10 di belakang nanti, beberapa NGO mungkin saja menjadi bagian dari mekanisme pencegahan nasional itu sendiri. Namun dalam banyak kasus, peran utama yang dimainkan oleh NGO berhadapan dengan mekanisme-mekanisme pencegahan nasional akan menjadi sumber informasi yang penting bagi mekanisme pencegahan nasional dan menjadi sumber untuk pemeriksaan dan pertanggungjawaban eksternal bagi mekanisme pencegahan nasional.

NGO-NGO hak asasi manusia sering menjadi pemimpin dalam membela kepentingan orang-orang yang kebebasannya dirampas, khususnya terhadap penyiksaan dan perlakuan sewenang-wenang lainnya. NGO dan organisasi-organisasi masyarakat sipil lainnya bisa juga sudah terlibat dalam kerja sehari-harinya di tempat penahanan, dengan menyediakan pelayanan dalam pelbagai bentuk untuk para tahanan. Dalam beberapa kasus, keterlibatan mereka yang terus berlangsung dalam menyediakan pelayanan bisa mempersulit mereka untuk menjadi sumber eksternal yang efektif terhadap keseluruhan analisis atau tinjauan menyangkut situasi di tempat penahanan tersebut. Namun demikian, kehadiran mereka sehari-hari berarti mereka bisa menjadi sumber informasi yang paling baik bagi mekanisme pencegahan nasional. Hal ini bisa memungkinkan mekanisme pencegahan nasional secara strategis merancang programnya berupa kunjungan yang mendalam dan memberikan reaksi cepat terhadap situasi-situasi yang tak terantisipasi dengan melakukan kunjungan-kunjungan khusus. Informasi seperti itu juga bisa membantu mekanisme pencegahan nasional untuk memusatkan perhatian selama kunjungannya ke

lembaga-lembaga khusus pada fasilitas atau isu-isu yang paling membutuhkan perhatian. NGO juga bisa menjadi sumber informasi yang penting bagi mekanisme pencegahan nasional dalam memeriksa, di tengah-tengah masa kunjungannya, sejauh mana rekomendasi-rekomendasinya terdahulu telah dilaksanakan. Sebagaimana telah dikemukakan dalam Bagian 6 di depan, mekanisme pencegahan nasional memiliki hak untuk berbicara secara rahasia dengan siapa pun yang dipilihnya, termasuk NGO, dan setiap individu atau organisasi memiliki hak untuk berkomunikasi secara rahasia dengan mekanisme pencegahan nasional tanpa takut akan adanya tindakan pembalasan.

Melalui kerja advokasi dan dukungannya, NGO mungkin telah membangun sebuah rasa kepercayaan yang tinggi dari para tahanan. Jika NGO yang demikian itu memandang tepat, ia bisa semakin meningkatkan keefektifan mekanisme pencegahan nasional dengan mempromosikan kesadaran di antara populasi tahanan akan pentingnya mekanisme pencegahan nasional itu, pelbagai kunjungan yang akan dilakukan dan mandatnya metode kerjanya, dan dengan mendorong para tahanan untuk bekerja sama dengan dan menyediakan informasi kepada mekanisme pencegahan nasional.

Beberapa NGO juga akan menjadi sumber yang penting akan pemeriksaan, analisis dan tanggapan balik atas kerja dari mekanisme pencegahan nasional itu sendiri. Keperluan memberikan kebebasan yang kuat kepada mekanisme pencegahan nasional dari campur tangan pejabat pemerintah dan badan peradilan berarti bahwa lembaga-lembaga tersebut merupakan sumber-sumber yang tidak tepat bagi pertanggungjawaban mekanisme pencegahan nasional. Di beberapa negeri, dewan legislatif dan badan eksekutif pemerintahan tidak jelas-jelas terpisah satu sama lain dalam perihal praktiknya atau secara politis. Karena itu, masyarakat sipil dan khususnya NGO memiliki peran yang penting untuk menjamin pertanggungjawaban mekanisme pencegahan nasional, dengan melakukan pemantauan terhadap kerjanya dan dampaknya, dan dengan memberikan analisis kritis yang bersifat publik dan/atau privat.

Kekuatan umum dari tekanan politik yang oleh NGO dan masyarakat sipil sering lakukan terhadap pemerintah, melalui peningkatan kesadaran politik secara khusus, juga merupakan sumber insentif yang penting di tingkat nasional bagi pemerintah untuk benar-benar terlibat dalam dialog yang konstruktif dengan mekanisme pencegahan nasional dan untuk mengambil langkah-langkah konkret untuk mengimplementasikan rekomendasi-rekomendasi mekanisme pencegahan nasional. NGO juga bisa diberikan posisi yang bagus untuk memantau pelaksanaan rekomendasi-rekomendasi dari mekanisme pencegahan nasional oleh pejabat berwenang di tempat-tempat penahanan tertentu, melalui kehadiran mereka yang sering di tempat tersebut dan melalui jalinan hubungan mereka dengan komunitas lokal. Dengan memberikan informasi tersebut secara proaktif kepada mekanisme pencegahan nasional, efektivitas mekanisme tersebut dapat lebih ditingkatkan secara optimal.

Di kebanyakan negara, NGO sudah melakukan program kunjungan mereka sendiri ke tempat-tempat penahanan. Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan dan peran yang diberikannya kepada mekanisme pencegahan nasional hendaknya tidak boleh digunakan untuk menghalangi NGO dari kegiatannya untuk secara simultan melakukan program kunjungan mereka sendiri. Sebagaimana telah kita catat sebelumnya, Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan hanyalah salah satu dari serentangan sistem yang harus diambil oleh Negara untuk menunaikan kewajibannya mencegah penyiksaan di bawah Konvensi Menentang Penyiksaan. Kunjungan-kunjungan yang dilakukan NGO merupakan sistem lain yang sesuai dengan maksud dari Konvensi Menentang Penyiksaan; karena itu kunjungan NGO harus terus dilakukan setelah mekanisme pencegahan nasional apa pun dibentuk di suatu negara.²⁵⁴

²⁵⁴ Misalnya, dalam tinjauan periodik Argentina pada tahun 2004, Komite Menentang Penyiksaan terus meminta informasi tentang akses NGO ke tempat-tempat penahanan kendatipun Argentina telah meratifikasi Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan dan sedang dalam proses penunjukan sebuah mekanisme pencegahan nasional: UN Doc. CAT/C/SR.622 (22 November 2004) pada paragraf 49.

Khususnya, mengingat bahwa Pembukaan dari Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan itu sendiri mengakui nilai penting dari kunjungan pencegahan, maka bisa jadi bahwa Komite Menentang Penyiksaan akan mengkritik penggunaan apa pun dari Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan sebagai alasan pemaaf untuk mengurangi bentuk lain dari pemantauan independen yang telah berjalan di sebuah Negara Pihak.

Akhirnya, mekanisme-mekanisme pencegahan nasional harus memastikan bahwa mereka memelihara pengetahuan yang komprehensif dan terus berkembang tentang NGO dan organisasi-organisasi masyarakat sipil lainnya yang menyediakan bantuan, dukungan, atau pelayanan kepada orang-orang yang kebebasannya dirampas, agar bisa mengajukan orang yang mendesak bantuan personal kepada mekanisme pencegahan nasional dalam pelaksanaan sebuah kunjungan. Pada awal dari wawancara apa pun dengan seseorang yang kebebasannya dirampas, tim kunjungan dari mekanisme pencegahan nasional tentu saja perlu menjelaskan secara lengkap tentang peran apa yang akan dimainkannya: bagaimana ia bisa atau tidak bisa membantu orang yang sedang diwawancarai. Orang-orang yang diwawancarai itu bisa lebih mudah membagikan informasi kepada mekanisme pencegahan nasional jika mekanisme itu sendiri selalu siap memberikan mereka bantuan yang berguna dari organisasi-organisasi yang benar-benar bisa secara langsung menyediakan pelayanan untuk memenuhi kebutuhan mereka masing-masing.

9. Mekanisme-Mekanisme Pencegahan Nasional di Tingkat Internasional

Pasal 20(f)

Untuk memungkinkan mekanisme-mekanisme pencegahan nasional untuk memenuhi mandat mereka, Negara-Negara Pihak pada Protokol ini berusaha untuk memberikan kepada mereka (...) hak untuk memiliki hubungan dengan Sub-komite untuk Pencegahan, untuk mengirim informasi kepada Sub-komite dan untuk bertemu dengan Sub-komite.

Mekanisme pencegahan nasional harus terlibat dalam percaturan tingkat internasional jika konsep Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan tentang suatu sistem kunjungan global akan diimplementasikan secara penuh. Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan secara eksplisit mengakui hal ini dengan mendesak Negara untuk membolehkan adanya hubungan yang langsung dan rahasia di antara mekanisme-mekanisme pencegahan nasional dengan Sub-komite Internasional. Hak untuk melakukan hubungan langsung secara rahasia berlaku untuk kedua belah pihak, dan ditegaskan di dalam Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan bahwa Sub-komite Internasional akan memainkan peran yang proaktif untuk hal ini:

Pasal 11(b)

Sub-komite untuk Pencegahan harus (...) dalam kaitan dengan mekanisme pencegahan nasional (...)

- (ii) Menjaga secara langsung, dan jika perlu secara rahasia, hubungan dengan mekanisme pencegahan nasional dan menawarkan kepada mereka pelatihan dan bantuan teknis dengan maksud untuk memperkuat kapasitas mereka;
- (iii) Menganjurkan dan membantu mereka di dalam evaluasi terhadap kebutuhan-kebutuhan dan cara-cara yang

diperlukan untuk memperkuat perlindungan terhadap orang-orang yang dirampas kebebasannya dari penyiksaan dan perlakuan atau penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia;

- (iv) Membuat rekomendasi-rekomendasi dan hasil-hasil observasi kepada Negara-Negara Pihak dengan maksud untuk memperkuat kapasitas dan mandat dari mekanisme pencegahan nasional untuk pencegahan terhadap penyiksaan dan perlakuan atau penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia;

Pasal 12(c)

Untuk memungkinkan Sub-komite untuk Pencegahan untuk mematuhi mandatnya sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 11, Negara-Negara Pihak berusaha (...) untuk mendorong dan memfasilitasi hubungan antara Sub-komite tentang Pencegahan dan mekanisme pencegahan nasional;

Pasal-pasal ini memungkinkan badan-badan nasional dan internasional untuk melakukan pertukaran substansial tentang metode dan strategi untuk mencegah penyiksaan dan bentuk-bentuk perlakuan sewenang-wenang lainnya. Oleh karena itu, Sub-komite dan mekanisme-mekanisme pencegahan nasional bisa bertemu dan saling bertukar informasi, jika perlu secara rahasia. Mekanisme-mekanisme pencegahan nasional bisa saling bertukaran dan mengajukan laporan dan informasi lainnya kepada mekanisme internasional.

Sebuah dimensi penting lain dari hubungan ini adalah kemungkinan bagi Sub-komite untuk menyediakan bantuan dan nasihat kepada Negara-Negara Pihak berkenaan dengan mekanisme-mekanisme pencegahan nasional. Oleh karena itu, sesuai dengan Pasal 11, Sub-komite mempunyai mandat untuk menasihati Negara-Negara Pihak berkaitan dengan pembentukan mekanisme-mekanisme

pengecahan nasional dan untuk membuat rekomendasi berkenaan dengan penguatan kapasitas mekanisme tersebut untuk mencegah penyiksaan dan bentuk perlakuan sewenang-wenang lainnya.

Sub-komite juga bisa menawarkan pelatihan dan bantuan teknis secara langsung ke mekanisme-mekanisme pencegahan nasional dengan sebuah pandangan untuk meningkatkan kapasitas mereka. Sub-komite juga bisa menasihati dan membantu mekanisme-mekanisme tersebut untuk mengevaluasi kebutuhan dan wahana yang perlu untuk meningkatkan perlindungan terhadap orang-orang yang kebebasannya dirampas.

Negara juga harus membolehkan dan memfasilitasi interaksi antara mekanisme-mekanisme pencegahan nasional di Negara-Negara berbeda. Pada tingkat yang sama seperti itu, praktik-praktik terbaik dapat ditingkatkan.

Rekomendasi-Rekomendasi APT

- Mekanisme pencegahan nasional harus memiliki hak untuk berkomunikasi dengan Sub-komite Internasional secara rahasia dan langsung.
- Negara juga harus mengizinkan dan memfasilitasi pertukaran yang sama di antara mekanisme-mekanisme pencegahan nasional di negara-negara berbeda.

10. Pilihan tentang Bentuk Organisasi

Pasal 17

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

10.1. Pengantar

Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan tidak menentukan sebuah bentuk organisasi yang unik bagi mekanisme-mekanisme pencegahan nasional. Tunduk pada jaminan-jaminan akan adanya kebebasan, komposisi keahlian yang beragam, dan dengan diberikannya kewenangan yang perlu, masing-masing Negara Pihak bisa memilih sebuah struktur yang tepat bagi konteks politik dan geografisnya.

Keuntungan dan kerugian spesifik dikaitkan dengan perancangan sebuah badan baru yang dilawankan dengan penunjukan sebuah badan yang sudah ada, dan dikaitkan dengan penggunaan sebuah mekanisme tunggal terpadu bagi seluruh negara atau dikaitkan dengan beberapa mekanisme bagi beberapa wilayah yang berbeda atau bentuk institusi. Namun demikian, tak satu pun dari pendekatan-pendekatan ini secara inheren lebih tinggi dari yang lainnya. Uraian pada sub-bagian-sub-bagian berikut meminta pertimbangan yang timbul dalam hal pilihan tentang mekanisme-mekanisme baru versus mekanisme-mekanisme yang sudah ada, dan dalam hal pilihan tentang

mekanisme-mekanisme pencegahan nasional yang tunggal atau beragam bagi sebuah Negara.

Dalam semua kasus, penting untuk diingat bahwa apa pun bentuk struktur formal dari mekanisme pencegahan nasional, ia tidak akan berfungsi efektif jika individu-individu yang menjadi anggotanya tidak independen secara personal; hal itu juga membuat mekanisme tersebut tidak efektif dalam melaksanakan kunjungan-kunjungan pencegahannya.

10.2. Badan Baru atau Badan yang Sudah Berlaku?

10.2.1. Tinjauan Sekilas

Pada prinsipnya, sepanjang mekanisme pencegahan nasional yang akhirnya dibuat itu sama, maka tidak menjadi masalah kalau mekanisme tersebut merupakan sebuah badan baru yang dibentuk setelah ratifikasi Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, ataupun kalau kewajiban yang digariskan dalam Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan memang dipenuhi oleh mekanisme yang sudah berlaku itu. Namun dalam praktiknya, satu atau pendekatan lain mungkin memiliki keuntungan atau kekurangan di sebuah negara tertentu.

Faktor-faktor yang perlu dipertimbangkan, dalam masing-masing konteks nasional, mencakupi hal-hal berikut:

- Mendirikan sebuah mekanisme baru perlu memperhatikan batasannya soal mandat, kebebasan, kewenangan untuk melakukan kunjungan dan memberikan masukan, dan jaminan-jaminan lainnya, yang harus sesuai dengan persyaratan yang telah digariskan dalam Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan. Apakah hasil yang sama bisa secara legal dan politik mungkin terjadi pada mekanisme yang sudah berlaku sebelumnya?
- Apakah mendirikan sebuah mekanisme baru akan menduplikasi kerja dari mekanisme-mekanisme yang sudah

ada? Di pihak lain, jika badan atau badan-badan yang sudah berlaku tidak mencakupi semua tempat penahanan sebagaimana digambarkan dalam Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, apakah akan mudah menjembatani kesenjangan tersebut atau untuk menciptakan sebuah badan baru yang memiliki akses ke semua tempat yang dicakupi oleh Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan?

- Apakah pelbagai badan yang sudah ada memiliki suatu tradisi dan reputasi untuk kebebasan insitusional yang akan mengarah kepada kredibilitas yang lebih baik ketimbang sebuah mekanisme yang baru? Ataupun kebalikannya yang benar?
- Apakah praktik-praktik kerja dari badan yang sudah ada itu? Bagaimana perannya dinilai oleh para tahanan, pejabat-pejabat publik, dan masyarakat pada umumnya (efektif atau tidak efektif)? Apakah sebelumnya ia sudah menjalankan sebuah mandat berbeda atau metode kerja berbeda yang bisa memadukan kerjanya dengan sebuah mekanisme pencegahan nasional yang dimaksudkan dalam Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan?
- Ketika mekanisme yang sudah ada itu dirancang, apakah masyarakat sipil (khususnya NGO yang bekerja untuk isu-isu penyiksaan, perlakuan sewenang-wenang, dan kondisi tempat penahanan) dilibatkan dalam sebuah proses yang terbuka?
- Apakah badan yang sudah ada itu telah memiliki cakupan beragam disiplin keahlian yang dibutuhkan bagi sebuah mekanisme pencegahan nasional? Bagaimana dengan keanekaragaman yang disyaratkan? Jika tidak, apakah akan menjadi lebih mudah untuk menambahkan keahlian yang belum tersedia atau keberagaman yang belum terbangun, atau apakah akan lebih mudah untuk menyatukan semua itu dalam sebuah badan yang baru?

Penunjukan terhadap sebuah mekanisme yang sudah ada selalu mensyaratkan suatu tinjauan yang cermat dan rinci terhadap mandat, yurisdiksi, kebebasan, keanggotaan, kewenangan dan jaminan-jaminannya, untuk memastikan bahwa mekanisme tersebut sungguh-sungguh memenuhi kebutuhan yang telah ditetapkan di dalam Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan. Dalam hampir semua kasus, beberapa perubahan, melalui amendemen legislatif atau sumber-sumber daya yang bertambah atau keduanya, akan menjadi hal yang diperlukan.²⁵⁵

Dalam konteks ini, juga penting untuk disadari bahwa ketika sebuah Negara menunjuk sebuah badan kunjungan domestik yang sudah ada sebagai badan mekanisme pencegahan nasional, maka pelbagai kunjungan berikutnya yang dilakukan oleh badan tersebut ke “tempat penahanan” sebagaimana dinyatakan dalam Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan akan dipertimbangkan sebagai sebuah kunjungan yang tunduk pada jaminan-jaminan yang ditetapkan di dalam Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan. Hal ini benar terlepas dari apakah kunjungan tersebut secara resmi dilabeli atau tidak sebagai “Kunjungan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan” oleh Negara. Pertimbangkan sebuah contoh hipotetis berikut:

Sebuah kelompok komunitas relawan [perempuan atau pria] telah mengunjungi para narapidana untuk mendorong adanya kontak dengan dunia luar dalam rangka reintegrasi yang lebih efektif ke dalam masyarakat setelah mereka dibebaskan. Kelompok

²⁵⁵ Sebagaimana akan dibahas dalam sub-bagian 10.3.1. di bawah, jika sebuah Negara menunjukkan mekanisme-mekanisme pencegahan nasional yang beragam, maka masing-masing mekanisme pencegahan nasional tersebut harus memenuhi persyaratan dalam Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, khususnya jika beberapa tempat penahanan hanya tunduk pada kunjungan yang dilakukan oleh mekanisme pencegahan nasional dan tidak pada kunjungan yang dilakukan oleh yang lainnya – maka cukuplah untuk dikatakan, misalnya, bahwa salah satu komponen memenuhi syarat soal independensi, yang lainnya memenuhi syarat soal keahlian, yang lainnya lagi tentang hak atas informasi, dsb.

tersebut ditunjuk sebagai sebuah mekanisme pencegahan nasional. Sementara mengantar buku-buku kepada seorang narapidana, seorang relawan melewati seorang lain yang tampak sakit. Sang relawan meminta untuk melihat rekaman medis sang narapidana namun pejabat berwenang menolaknya. Seorang relawan lainnya sedang bercakap-cakap dengan para tahanan di sebuah ruang umum ketika ia mempelajari bahwa seorang narapidana “tukang onar” telah ditempatkan di sel penyekapan; para pejabat berwenang menolak permintaan sang relawan untuk segera berbicara empat mata dengan tahanan yang disekap itu.

Dalam kasus-kasus seperti itu, tidak terbuka kemungkinan bagi Negara untuk mengatakan bahwa sang relawan tidak benar-benar menjalani “kunjungan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan” selain hanya menjalani beberapa mandat lain yang belum ada pada saat itu dan karena itu tidak tunduk pada jaminan-jaminan dalam Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan.²⁵⁶ Status dan kewenangan yang ditegaskan bagi mekanisme-mekanisme pencegahan nasional oleh Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan dalam Pasal 18 hingga 22 tidak dapat dijamin jika Negara tetap diberi kemungkinan untuk memilih kapan ketentuan-ketentuan itu berlaku atau tidak berlaku.

Beberapa negara telah memiliki mekanisme independen yang dikhususkan untuk menjalankan kunjungan pencegahan ke semua tempat penahanan sebagaimana telah ditegaskan oleh Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan. Namun demikian, badan-badan domestik yang telah ada di beberapa negara sudah memiliki mandat untuk melakukan kunjungan dalam pelbagai bentuk yang berbeda-beda ke beberapa atau semua tempat penahanan.

²⁵⁶ Lihat Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, Pasal 20(a)(b)(c) dan (d).

Hanya segelintir kategori badan kunjungan yang telah ada secara inheren kekurangan unsur-unsur esensial sebagai mekanisme pencegahan nasional sebagaimana dimaksudkan oleh Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan. Ini tidak berarti badan-badan yang masih kurang memadai itu tetap tidak dapat membuat sebuah kontribusi penting untuk meningkatkan kondisi mereka sendiri dan sebagai badan *pelengkap* bagi mekanisme pencegahan nasional, namun bukanlah langkah tepat jika menunjuk badan-badan itu sebagai bagian dari mekanisme pencegahan nasional itu sendiri. Contoh-contohnya mencakupi, antara lain:

- unit-unit pemeriksaan administratif internal dari kementerian atau departemen yang bertanggung jawab atas tempat-tempat penahanan;²⁵⁷
- inspektorat-inspektorat penjara eksternal tunduk pada pengalihan administratif kewenangan atau tunduk pada wewenang kementerian atau departemen yang bertanggung jawab atas tempat-tempat penahanan;²⁵⁸
- komite-komite di tubuh parlemen;²⁵⁹

²⁵⁷ Sebuah unit internal dari kementerian atau departemen yang bertanggung jawab terhadap tempat-tempat penahanan tidak bisa memenuhi syarat soal independensi dari Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, Pasal 1, 17, 18(1), 18(4). Lihat Bagian 4 di atas. Lihat juga Walter Suntinger, "National Visiting Mechanisms: Categories and Assessment" dalam *Visiting Places of Detention: Lessons Learned and Practices of Selected Domestic Institutions* (Association for the Prevention of Torture: Jenewa, 2003) hlm. 76-77.

²⁵⁸ Tanggung jawab hukum terhadap pengalihan kewenangan oleh kementerian atau departemen yang bertanggung jawab atas tempat-tempat penahanan tidak memenuhi syarat independensi yang digariskan oleh Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, Pasal 1, 17, 18(1), 18(4). Lihat Bagian 4 di atas. Sebagaimana juga dicatat oleh Suntinger, mekanisme-mekanisme semacam itu mungkin tidak mendekati peran pemantauannya dengan sebuah perspektif hak asasi manusia secara eksklusif, sebagaimana tujuan-tujuan lainnya (seperti soal pengawasan kedisiplinan atau keuangan) mungkin dicampur-adukkan dalam mandat mereka. Lihat Suntinger, *ibid.*, hlm. 78-81.

²⁵⁹ Dalam banyak kasus, anggota dari sebuah Komite seperti itu akan menjadi anggota dari partai yang memerintah atau bisa juga dari partai oposisi, karena itu sulit untuk dilihat bagaimana Komite seperti itu bisa memenuhi persyaratan independensi yang ditegaskan oleh Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan. Kesenambungan mungkin juga menjadi masalah, karena kenggotaan mungkin berubah bersamaan pada waktu pemilihan. Lihat juga Suntinger pada hlm. 85-86, berkenaan dengan rintangan-rintangan bagi komite-komite semacam itu untuk secara konsisten mencapai keseimbangan profesional keahlian yang perlu bagi kerja-kerja mekanisme

- kantor-kantor penuntut umum.²⁶⁰

Di pihak lain, beberapa badan yang sudah ada umumnya memiliki potensi untuk ditunjuk sebagai mekanisme-mekanisme pencegahan nasional di bawah ketentuan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, melalui badan legislatif, sumber-sumber daya manusia dan sumber daya keuangan, dan penyesuaian praktik-praktik kerja biasanya akan diperlukan. Badan-badan seperti itu mencakupi, antara lain:

- komisi-komisi hak asasi manusia nasional;
- ombudsman atau kantor pembela publik;
- organisasi-organisasi non-pemerintah (Ornop, NGO, atau LSM);
- inspektorat-inspektorat penjara eksternal yang independen (tidak tunduk pada pengalihan kewenangan oleh kementerian yang bertanggung jawab atas operasi tempat-tempat penahanan).

Beberapa bentuk lain dari badan-badan yang sudah ada umumnya tidak memadai untuk ditunjuk sebagai sebuah mekanisme pencegahan nasional. Namun demikian, dengan perubahan-perubahan fundamental, badan-badan tersebut dalam beberapa kasus bisa ditransformasikan menjadi sebuah mekanisme pencegahan nasional yang memenuhi syarat-syarat yang ditetapkan di dalam Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan. Contoh-contohnya mencakupi, antara lain:

- kantor-kantor judicial tertentu;
- sistem kunjungan independen berbasis-masyarakat.

pencegahan nasional. Ia juga mencatat bahwa komite-komite seperti itu juga sangat ringkih terhadap politisasi, dan keteraturan kunjungan juga mungkin menjadi sebuah persoalan. Namun demikian, jika seorang anggota parlemen benar-benar independen dari pemerintah sebagai badan eksekutif, barangkali memungkinkan baginya jika bekerja sebagai anggota dari mekanisme pencegahan nasional yang berkekuatan hukum kuat dan berjangkauan lebih luas.

²⁶⁰ Kantor Penuntut secara inheren kekurangan independensi dan pendekatan khusus yang perlu bagi sebuah mekanisme pencegahan nasional berdasarkan ketentuan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan.

Masing-masing dari pelbagai kategori mekanisme pencegahan nasional yang mungkin di atas akan dicermati dalam sub-bagian-sub-bagian berikut.

10.2.2. Komisi-Komisi Hak Asasi Manusia Nasional²⁶¹

Banyak komisi hak asasi manusia nasional telah memiliki catatan sejarah yang kokoh tentang independensinya dari lembaga eksekutif pemerintahan; hal itu bisa membantu membangun rasa percaya diri di tahun-tahun pertama beroperasinya Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan di negara mereka. Akan tetapi, penting dicatat bahwa apa yang mungkin dapat diterima bagi sebuah badan yang menyediakan nasihat kebijakan yang umum kepada pemerintah (seperti keberadaan para politisi atau wakil dari departemen pemerintahan) mungkin tidak mencukupi bagi sebuah mekanisme pencegahan nasional, mengingat bahwa mekanisme pencegahan nasional itu akan menangani dan membahas informasi yang sangat sensitif tentang keadaan orang-orang yang ditahan.²⁶²

Sebuah komisi hak asasi manusia nasional mungkin juga memiliki pengalaman luas dan keahlian yang mendalam terhadap isu-isu dengan pendekatan yang berpusat pada "hak asasi manusia". Beberapa komisi hak asasi manusia nasional bahkan mungkin telah melakukan kunjungan ke tempat-tempat penahanan. Namun demikian, di sini penting diingat perbedaan antara kunjungan ke tempat-tempat penahanan untuk mengumpulkan atau menyelidiki pengaduan individual dengan sebuah program kunjungan pencegahan sebagaimana telah ditegaskan di dalam Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan. Pengalaman yang luas dalam menjalankan kunjungan penyelidikan ke penjara-penjara mungkin mendatangkan pengenalan yang berguna dengan situasi penjara di negeri bersangkutan, tetapi beberapa pelatihan dan

²⁶¹ Lihat juga Suntinger, *op.cit.*, hlm. 82-85.

²⁶² Lihat pembahasan pada sub-bagian 4.3. di atas.

perubahan metodologi biasanya diperlukan untuk menjamin hasil yang efektif dari kunjungan-kunjungan pencegahan. Perubahan-perubahan struktural internal juga mungkin perlu, dan sumber daya keuangan tambahan dan sumber daya manusia selalu paling dibutuhkan, agar sebuah komisi hak asasi manusia nasional yang bertujuan umum dengan mandat yang luas bisa berada dalam posisi yang sesuai untuk menjalankan program kunjungan pencegahan yang cukup terfokus dan sering dilakukan untuk memenuhi kewajiban-kewajiban dalam Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan.

Sebagaimana telah dicatat sebelumnya, problem-problem yang serius bisa muncul ketika mengkombinasikan fungsi kunjungan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan dengan penuntutan atau penyelesaian hukum atas kasus-kasus individual yang muncul selama kunjungannya, baik oleh mekanisme pencegahan nasional itu sendiri sebagai sebuah badan kuasi-judisial ataupun di hadapan pengadilan.²⁶³ Mungkin sulit memelihara hubungan kerja sama di antara mekanisme pencegahan nasional dan pejabat pemerintahan di mana kunjungan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan menggantungkannya, jika beberapa dari pejabat yang sama sedang dituntut atau diadili oleh mekanisme pencegahan nasional tersebut. Juga, individu mungkin juga merasa kurang sudi berbicara secara terbuka dengan mekanisme pencegahan nasional jika mereka takut identitasnya atau informasi yang mereka sediakan mungkin akan diungkapkan pada beberapa tahap berikutnya (sebagai bagian dari penuntutan atau penyampaian kesaksian, misalnya). Beban kerja dan pentingnya pengaduan individual bisa melemahkan dan menggerogoti kemampuan institusi tersebut untuk memelihara program yang ketat untuk kunjungan pencegahan.

Beberapa komisi hak asasi manusia nasional mungkin sudah memiliki beragam keahlian profesional yang relevan; namun,

²⁶³ Lihat sub-bagian 3.3.3. di atas.

komisi tersebut biasanya didominasi oleh para ahli hukum dan kehilangan beberapa keahlian khusus di beberapa bidang (misalnya, medis, urusan penegakan hukum, dll.).

10.2.3. Ombudsman dan Kantor Pembela Publik²⁶⁴

Sebagaimana halnya dengan komisi-komisi hak asasi manusia nasional, Ombudsman dan Kantor Pembela Publik sudah sering menikmati jaminan independensi yang baik, khususnya ketika mandat mereka didasarkan pada konstitusi negara bersangkutan atau pada tradisi konstitusional yang panjang.

Taraf bagaimana Ombudsman dan Kantor Pembela Publik sudah memiliki pengalaman dengan kunjungan pencegahan sistematis akan bervariasi. Kantor-kantor seperti itu mungkin lebih terbiasa dengan memberikan tanggapan atau menangani pengaduan-pengaduan individual, atau berfokus pada isu khusus di seluruh negara tersebut pada tahun yang telah ditentukan dan kemudian berpindah ke sebuah isu baru dalam tahun-tahun berikutnya. Sebagaimana dengan komisi-komisi hak asasi manusia nasional, pengalaman sebelumnya dalam mengunjungi para pengadu di penjara untuk mendokumentasikan atau menyelidiki pengaduan individual tidak harus diterjemahkan ke dalam persiapan yang memadai untuk menjalankan kunjungan pencegahan sistematis yang terus-menerus.

Sebagaimana dengan komisi-komisi hak asasi manusia nasional, keserupaan yang diperlihatkan oleh Ombudsman atau Kantor Pembela Publik sebagai sebuah mekanisme pencegahan nasional akan secara terus-menerus diberdayakan untuk menjalankan kunjungan pencegahan dengan metode “dialog konstruktif”, dan untuk mengadvokasi kasus-kasus khusus yang muncul selama kunjungan tersebut; kegiatan seperti itu bisa mengungkapkan masalah yang terjadi. Kerja-kerja tersebut mungkin kurang berat dibandingkan dengan kasus sebuah komisi hak asasi manusia nasional yang secara

²⁶⁴ Lihat juga Suntinger, *op.cit.*, hlm. 82-85.

potensial memiliki kewenangan untuk secara aktual memproses secara hukum pengaduan-pengaduan seperti itu, namun justru membutuhkan restrukturisasi internal badan itu sendiri untuk menjamin pemisahan fungsi secara tegas.

Seperti komisi-komisi hak asasi manusia nasional, Ombudsman dan Kantor-Kantor Pembela Publik sering memiliki mandat yang sangat luas. Kantor-kantor itu jarang memiliki sumber daya keuangan dan sumber daya manusia yang memadai agar bisa secara tepat menjalankan sistem pengaduan berdasarkan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan selama kunjungan pencegahan. Negara-Negara yang menunjuk kantor seperti itu sebagai satu-satunya mekanisme pencegahan nasional umumnya harus mengalokasikan sumber-sumber daya tambahan.

Hakikat dari kantor tersebut sering berarti bahwa di sana sebenarnya hanya ada seorang pejabat (biasanya seorang pengacara) yang menjadi pengambil keputusan; hal ini tentu saja secara inheren sulit untuk mencapai keberagaman kualifikasi profesional yang perlu untuk keanggotaan dari mekanisme pencegahan nasional jika di sana hanya ada seorang "anggota". Tentu saja, Ombudsman dan Pembela Publik mungkin didukung oleh jumlah staf yang relatif besar dan beragam, namun lagi-lagi bidang khusus dari keahlian yang diperlukan sering kali tak tersedia (misalnya, keahlian medis). Dalam hal apa pun, selalu lebih disukai jika *anggota* dari mekanisme pencegahan nasional itu sendiri terdiri dari beragam keahlian yang relevan, ketimbang hanya berdasar pada staf ahli atau secara periodik "menyewa" ahli-ahli dari luar. Hal ini cenderung meningkatkan kualitas dan dampak dari rekomendasi.

Pendekatan yang dimandatkan kepada kantor-kantor Ombudsman, dan jangkauan kewenangan mereka untuk membuat rekomendasi, berbeda-beda di setiap negara. Sebagaimana telah dicatat sebelumnya, Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan mensyaratkan bahwa mekanisme pencegahan nasional melakukan kerjanya dengan tujuan untuk meningkatkan kondisi-

kondisi penahanan dan melindungi orang-orang dalam pengertian praktis atau “kebijakan”, bukan sekadar dalam bentuk penilaian soal “legalitas” atau “keadilan” itu sendiri. Sementara beberapa isu tentang hakikat “hukum” akan muncul, khususnya dalam pengertian pengamanan prosedural dan legal, isu-isu tersebut hanyalah merupakan bagian dari serangkaian aspek yang lebih luas untuk diperiksa dan sasaran untuk dicapai. Kebanyakan dari isu-isu yang akan muncul dalam kerja dari kebanyakan mekanisme pencegahan nasional biasanya malah akan berurusan dengan masalah “kebijakan” atau masalah teknis.

Institusi-institusi yang secara tradisional telah diberikan mandat “legalistik” – yaitu menentukan apakah tindakan administratif spesifik sesuai dengan prosedur administratif yang tepat atau standard keadilan – mungkin malah mendapati susahnyanya melakukan pendekatan “kebijakan”/teknis dari Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan. Hal ini bisa mencakupi pemberian komentar terhadap pilihan “kebijakan” pemerintahan atau parlemen, dan termasuk mengusulkan supaya badan legislatif mengesahkan, mengamendemen, atau membatalkan hukum.

Para tahanan dan staf di tempat-tempat penahanan juga mungkin menemukan bahwa adalah membingungkan kalau ada sebuah lembaga yang memiliki pendekatan yang sudah baku atau peran yang lebih legalistik sekarang melakukan pendekatan yang berbeda dan memiliki peran yang berbeda di bawah ketentuan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan. Lagi-lagi, berhubung terdapat sejumlah besar perbedaan di antara Negara-Negara dalam hal sejarah, konteks hukum, dan pendekatan kerja dari kantor Ombudsman, maka masalah-masalah tersebut bisa atau tidak bisa diberlakukan di sebuah negara termaksud.

10.2.4. Organisasi-Organisasi Non-Pemerintah (Ornop, NGO atau LSM)²⁶⁵

Komitmen paling kuat untuk pendekatan-pendekatan hak asasi manusia mungkin didapatkan dalam masyarakat sipil di sebuah negara tertentu, dan secara khusus dalam NGO-NGO tertentu. NGO sering secara informal terlibat dalam kunjungan pencegahan dan pemantauan di penjara dan tempat-tempat penahanan lainnya, jauh sebelum badan-badan berdasarkan undang-undang formal didirikan untuk memenuhi peran-peran tersebut. Pada dasarnya, organisasi-organisasi non-pemerintah secara umum menikmati kebebasan struktural yang besar dari pemerintah. Dalam beberapa konteks nasional, faktor-faktor tersebut bisa mendukung dijadikannya sebuah atau beberapa NGO sebagai bagian formal dari mekanisme pencegahan nasional.

Namun demikian, taraf independensi dari sebuah NGO pada dasarnya berbeda-beda, dan umumnya tidak dijamin secara legal di masa depan. Pada umumnya, NGO-NGO tidak memiliki hak atas akses yang penuh ke tempat-tempat penahanan yang didasarkan dalam aturan hukum. Rekomendasi-rekomendasi yang dibuat oleh NGO mungkin ditanggapi dengan cara yang kurang serius oleh pejabat-pejabat pemerintah ketimbang rekomendasi-rekomendasi dari kantor atau lembaga-lembaga yang memang dibentuk berdasarkan undang-undang. Karena alasan-alasan ini dan lainnya, sementara di satu pihak NGO-NGO mungkin menerima kewenangan dan kekuasaan tambahan (dan bisa juga sumber-sumber daya keuangan) yang bisa didapatkan dengan mengimplementasikan aturan hukum yang menunjuk sebuah NGO sebagai mekanisme pencegahan nasional, maka di pihak lain, badan dengan kewenangan, kekuasaan, struktur dan keuangan yang semuanya ditetapkan di dalam undang-undang pembentuknya membawa serta di dalam dirinya tanggung jawab dan kekurangan dalam hal keluwesan, dua hal yang oleh NGO (dan para anggotanya)

²⁶⁵ Lihat juga Suntinger, *op.cit.*, hlm. 88-90.

dirasa sulit untuk diterima. Pendekatan dialog kooperatif yang disahkan oleh Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan mungkin juga terasa sulit bagi beberapa NGO untuk disinkronisasikan dengan aktivitas-aktivitas advokasi publik lainnya. Di pihak lain, organisasi karitatif dan organisasi-organisasi lainnya yang terlibat dalam penyediaan pelayanan yang rutin dan biasa (mungkin dengan kantor-kantor yang terletak di dalam institusi-institusi itu sendiri) mungkin merasa sulit untuk mengganti atau memainkan peran beragam dalam kaitan dengan institusi itu sendiri.

Dalam hal apa pun, sebagaimana telah dibahas dalam Bagian 2 di depan, NGO-NGO hak asasi manusia nasional harus selalu dilibatkan di dalam proses pengambilan keputusan menyangkut mekanisme pencegahan nasional untuk negara bersangkutan. Sebagaimana juga telah dibahas dalam Bagian 8, NGO memiliki serentangan peran lain yang dimainkan berhadap-hadapan dengan mekanisme pencegahan nasional ketika mekanisme tersebut mulai aktif. Juga, pembentukan sebuah mekanisme pencegahan nasional tidak pernah dapat dijadikan alasan yang benar untuk mengeluarkan NGO dari peran untuk terus memantau tempat-tempat penahanan, termasuk melalui kunjungan-kunjungan.

10.2.5. Inspektorat-Inspektorat Penjara Eksternal yang Independen

Inspektorat-inspektorat penjara eksternal yang independen bisa memainkan sebuah peran yang penting berhadap-hadapan dengan mekanisme-mekanisme pencegahan nasional. Jika kantor semacam itu bekerja hanya sebagai mekanisme pencegahan nasional, mandatnya harus ditinjau ulang secara cermat dan boleh saja diperpanjang untuk menamin bahwa ia mencakupi semua tempat penahanan sebagaimana dinyatakan di dalam Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan. Agar benar-benar independen sesuai ketentuan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, sejumlah persyaratan diberlakukan (dasar

pemberian mandat dalam undang-undang, keamanan bekerja di dalam kantor tersebut selama berperilaku baik, dll.) yang mungkin sudah atau belum tersedia di tempat.

Beberapa inspektorat eksternal memiliki sebuah mandat yang dicampuradukkan: tidak hanya mandat sebagaimana ditetapkan dalam Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan untuk meninjau institusi-institusi itu sendiri dari perspektif “hak asasi manusia” (pencegahan penyiksaan, perlakuan sewenang-wenang, kondisi kemanusiaan), tetapi juga menilai apakah institusi-institusi tersebut mendapatkan anggaran dari pemerintah dan sasaran-sasaran yang dimaksudkan, apakah keamanan publik benar-benar dijamin oleh sistem peradilan pidana, apakah penghukuman yang diberikan itu efektif. Pelibatan fungsi-fungsi seperti itu dalam mandat mekanisme pencegahan nasional tidaklah konsisten dengan persyaratan yang ditegaskan di dalam Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan.²⁶⁶

10.2.6. Kantor-Kantor Judisial

Paragraf terakhir dalam Pembukaan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan menekankan bahwa mekanisme-mekanisme pencegahan dimaksudkan untuk membentuk suatu “alat non-judisial” bagi pencegahan penyiksaan. Karena itu, jelaslah bahwa pejabat-pejabat judisial yang ada tidak dipandang sebagai kandidat untuk ditunjuk sebagai mekanisme-mekanisme pencegahan nasional pada saat disahkannya Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan.

Inovasi utama dari Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan adalah gagasan untuk membuka penjara-penjara agar bisa diamati oleh pihak luar dan dianalisis oleh pakar-pakar dari pelbagai disiplin: tidak hanya orang yang ahli dalam

²⁶⁶ Perhatian yang sama dikemukakan oleh Komite Gabungan untuk Hak Asasi Manusia dari Parlemen Inggris, dalam Laporan ke-20-nya “*Report of Session 2005-2006*”, 22 Mei 2006, hlm. 17-20. Lihat pembahasan dalam sub-bagian 3.3.3 dari Bagian 3 di atas.

pengetahuan legal melainkan juga orang yang memiliki pengetahuan dan keahlian medis, saintifik, dan sosial, dengan pendekatan pencegahan/kebijakan, dan bukan sekadar pendekatan proses penanganan hukum yang berkarakter *post-factum*. Hakikat pengadilan atau badan yudikatif sebagai sebuah institusi umumnya dengan sendirinya membawa perspektif legal sebagai pendekatan utamanya, dan umumnya melibatkan ahli dalam menilai setelah fakta terjadi (penilaian *post-factum*) dan bukan sekadar mengeluarkan kebijakan dan mengesahkan praktik soal pencegahan. Karena itu, penunjukan sebuah kantor yudisial sebagai mekanisme pencegahan nasional akan berhadapan dengan rintangan-rintangan yang tak bisa dihindarkan dalam memenuhi tujuan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan.

Rujukan dalam Pembukaan terhadap “alat non-judisial” juga bermaksud bahwa “independensi” yang disyaratkan oleh mekanisme-mekanisme pencegahan nasional di bawah Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan adalah independensi dari pengadilan atau badan yudikatif sama seperti independensi dari badan eksekutif. Yudikatif sebagai sebuah institusi jelas-jelas di dalam dirinya sendiri memiliki peran lain yang bisa dimainkan berkaitan dengan kebanyakan tahanan (khususnya para narapidana) dan pemenjaraan mereka; peran-peran tersebut bisa bertentangan dengan perspektif yang dikhususkan dan pendekatan yang dimandatkan untuk mekanisme-mekanisme pencegahan nasional di bawah ketentuan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan. Misalnya, mekanisme-mekanisme pencegahan nasional secara inheren memiliki aspek kebijakan yang lebih luas, yang bisa mencakupi rekomendasi-rekomendasi yang dilakukan melampaui persyaratan dari hukum nasional atau amendemen yang diusulkan atau hukum-hukum baru untuk membenahi kondisi-kondisi para tahanan. Peran kebijakan/advokasi yang penting ini sering kali tidak sesuai dengan hakikat dari badan yudikatif sebagai sebuah institusi.

Akhirnya, aspek kunci dari kerja mekanisme-mekanisme pencegahan nasional di bawah Protokol Opsional untuk Konvensi

Menentang Penyiksaan adalah hakikat kerja mereka yang bersifat rahasia, independen, dan non-ajudikatif (bukan proses hukum peradilan), yang dimaksudkan untuk memunculkan suatu atmosfer keterbukaan di pihak para tahanan dan pejabat-pejabat publik di tempat-tempat penahanan. Dengan begitu, mereka akan lebih siap untuk secara suka rela menyingkapkan kebenaran persoalan di tempat-tempat penahanan. Hal ini ditegaskan di dalam Pembukaan, Pasal 19(d), dan Pasal 21 dari Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan (pernyataan bahwa mekanisme-mekanisme pencegahan nasional memiliki hak untuk melakukan wawancara secara pribadi dengan para tahanan dan pihak terkait lainnya, dll.). Jika seorang hakim yang mengawasi pelaksanaan hukuman (dan karena itu mungkin bertanggung jawab atas penentuan pembebasan yang cepat, persoalan-persoalan disipliner, atau isu-isu penanganan hukum lainnya) memang dibolehkan untuk melakukan wawancara, seorang narapidana mungkin saja kurang sudi menyingkapkan kesalahannya atau mengadukan keadaannya selama ditahan. Staf penjara tertentu juga mungkin sama tidak sudinya dengan para tahanan untuk mengungkapkan persoalan jika mereka tidak yakin apakah seorang pejabat judisial akan menggunakan informasi yang mereka berikan itu sebagai bukti untuk kepentingan lain.

Karena semua alasan di atas, kantor-kantor judisial yang bertanggung jawab untuk mengawasi pelaksanaan hukuman dan malah memeriksa penjara atas nama pengadilan, atau jika para hakim akan terus menjalankan fungsi-fungsi judisial lainnya sembari tetap ditunjuk sebagai mekanisme pencegahan nasional, umumnya tidak tepat jika ditunjuk sebagai mekanisme pencegahan nasional.

Akan tetapi, Inspektorat Judisial untuk Penjara di Afrika Selatan menghadirkan sebuah contoh yang menantang dari sebuah institusi judisial yang aturan hukum penguatnya (Undang-Undang Pelayanan Pembinaan, *Correctional Services Act, 1998*) mungkin menegaskan beberapa dari kepedulian tersebut. Bagian 86 dari Undang-Undang tersebut menegaskan bahwa Hakim Pengawas tidak akan meneruskan kewajiban-kewajiban judisial lain selama

masa jabatannya sebagai Hakim Pengawas. Bagian 85(1) secara khusus menegaskan independensinya sebagai Hakim Pengawas (yaitu independensinya yang mungkin terhadap badan yudikatif itu sendiri). Mandat Hakim Pengawas terhadap para narapidana adalah melaporkan soal perlakuan terhadap mereka dan kondisi-kondisi penahanan, bukan untuk menangani aspek disipliner atau aspek lain dari pelaksanaan hukuman dalam sebuah peran yang berkaitan dengan penanganan hukum (bagian 85[2]).

10.2.7. Sistem Kunjungan Independen Berbasis-Komunitas

Sistem kunjungan berbasis-komunitas menunjukkan sebuah kasus menantang lainnya dari entitas yang sudah berlaku, biasanya agak independen, yang sudah menjalankan kunjungan-kunjungan ke tempat-tempat penahanan. Karena itu, sistem seperti itu tampaknya bisa menjadi kandidat yang tepat untuk ditunjuk sebagai sebuah mekanisme pencegahan nasional.

Akan tetapi, Pasal 18(2) dari Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan memperjelas bahwa anggota-anggota dari mekanisme pencegahan nasional harus terdiri dari “pakar-pakar” yang relevan dengan “pengetahuan profesional”. Kebanyakan sistem kunjungan berbasis-komunitas benar-benar dimaksudkan untuk terbuka terhadap relawan-relawan bukan pakar, yang memulai pekerjaannya setelah suatu periode yang relatif singkat dari sebuah orientasi atau pelatihan. Keuntungan dari menerima pelbagai ragam relawan semacam itu tanpa membutuhkan pengetahuan atau keahlian profesional khusus apa pun adalah bahwa kunjungan tersebut bisa mencakupi banyak tempat penahanan secara lebih sering. Individu-individu tertentu yang berpartisipasi dalam program-program semacam itu selama periode yang panjang pada akhirnya mungkin menghasilkan keahlian praktis yang patut dipertimbangkan. Meskipun begitu, secara keseluruhan dalam bentuknya yang sudah berlaku itu, sistem-sistem kunjungan seperti itu kebanyakan selalu kekurangan dalam hal “pengetahuan profesional” dan “keahlian”, padahal kedua hal itu merupakan

persyaratan kunci bagi sebuah mekanisme pencegahan nasional dalam ketentuan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan.

Usulan untuk menunjuk sebuah sistem kunjungan berbasis-komunitas sebagai mekanisme pencegahan nasional juga harus memastikan bahwa kewenangan dan perlindungan yang dimiliki oleh para pengunjung individual mencakupi semua yang disyaratkan oleh Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan. Hal-hal tersebut mencakupi antara lain: akses ke semua area dan semua orang, kebebasan untuk memilih tempat-tempat penahanan mana saja yang akan dikunjungi, dan kewenangan untuk memiliki akses terhadap semua informasi. Sistem-sistem kunjungan berbasis-komunitas umumnya tidak dirancang untuk mengembangkan keseluruhan analisis dan rekomendasi-rekomendasi yang luas; dan mungkin juga tidak memiliki kewenangan untuk secara formal mengajukan usulan legislatif atau komentar terhadap aturan hukum yang berlaku. Para anggota individual mungkin saja tidak memiliki hak istimewa dan imunitas yang diprasyarkan dalam Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan.

Semua perbedaan potensial ini, yaitu antara sistem kunjungan berbasis-komunitas yang sudah berlaku dengan persyaratan-persyaratan tentang sebuah mekanisme pencegahan nasional di bawah Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, tentu saja dapat secara potensial dibenahi melalui perubahan terhadap basis legislatifnya, pelaksanaan administratif, pelaksanaan kerja, dan kualitas sumber daya. Namun demikian, dengan memasukkan perubahan semacam itu, dan khususnya dengan mendorong kualifikasi profesional yang relevan sebagai syarat yang perlu untuk partisipasi di dalam sistem kunjungan independen yang berbasis-komunitas, umumnya akan mengurangi secara drastis jumlah individu yang bisa dilibatkan. Secara esensial, hal itu juga terutama sekali akan melemahkan tujuan – peliputan yang luas dan tingkat frekuensi yang tinggi – dari sistem semacam itu.

Sementara di satu sisi, sistem kunjungan berbasis-komunitas itu dengan demikian tidak tepat untuk ditunjuk sebagai bagian dari mekanisme pencegahan nasional itu sendiri, di sisi lain sistem kunjungan independen berbasis-komunitas itu merupakan wahana komplementer yang sangat bernilai, namun terpisah, yang bisa bekerja dalam suatu hubungan yang saling menguatkan dengan mekanisme pencegahan nasional. Pengunjung-pengunjung komunitas bisa menjadi sumber daya-sumber daya eksternal yang paling menyenangkan akan informasi dan menjadi jejaring pengamatan eksternal yang bisa membantu mekanisme pencegahan nasional untuk lebih strategis dan efisien menyasarkan pengetahuan profesionalnya, keahlian dan kewenangan legislatif. Pemeliharaan dan pembentukan sistem-sistem semacam itu harus benar-benar didorong di setiap Negara, tetapi bukan sebagai sebuah “mekanisme pencegahan nasional di bawah Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan” itu sendiri (*per se*).

10.2.8. Rekomendasi-Rekomendasi APT

- Negara-Negara bisa memilih entah untuk menunjuk sebuah mekanisme yang sudah ada atau untuk membuat sebuah mekanisme yang sama sekali baru. Tak satu pun dari kedua model tersebut yang secara inheren universal lebih baik dari yang lainnya.
- Masyarakat sipil harus dilibatkan di dalam proses pengambilan keputusan tentang apakah menggunakan sebuah mekanisme yang sudah berlaku atautkah membuat sebuah mekanisme yang baru sama sekali.
- Sebelum menunjuk sebuah institusi yang sudah ada, pemerintah dan masyarakat sipil harus secara hati-hati dan rinci meninjau mandat, yurisdiksi, independensi, kewenangan dan jaminan-jaminannya, untuk memastikan bahwa badan tersebut benar-benar memenuhi persyaratan yang telah

digariskan di dalam Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, membuat pelbagai amendemen yang perlu dan melakukan peningkatan dalam sumber daya yang diperlukan.

10.3. Mekanisme-Mekanisme yang Beragam

10.3.1. Dasar Pertimbangan Geografis atau Tematik

Kemungkinan untuk memiliki beberapa mekanisme terutama telah dipikirkan bagi negara-negara federal, di mana membolehkan badan-badan yang terbentuk secara geografis dan terdesentralisasi untuk ditunjuk sebagai mekanimse pencegahan nasional bisa memudahkan ratifikasi. Namun demikian, bunyi Pasal 17 tampaknya membolehkan negara untuk menentukan mekanisme beragam juga dengan pembagian tanggung jawab secara tematik.

Dari perspektif hukum internasional umum, pembagian internal atas tanggung jawab terhadap implementasi perjanjian tidak memberikan ampunan apa pun pada kegagalan dalam pengimplementasian perjanjian, bahkan jika pembatasan muncul dari pembagian yang didorong secara judicial atas kewenangan secara formal yang ditetapkan di dalam Konstitusi yang tertulis.²⁶⁷ Hal ini diperkuat kembali dalam kasus Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan oleh sebuah pernyataan yang tegas yakni bahwa “ketentuan-ketentuan dari Protokol ini harus diberlakukan ke semua negara bagian dalam Negara Federal tanpa pembatasan atau pengecualian apa pun”.²⁶⁸aan ratifikasi universal dan implementasi penuh dan efektif dari perjanjian-perjanjian hak asasi manusia internasional, harus diakui bahwa Negara-Negara dengan sistem desentralisasi menghadapi tantangan khusus dalam

²⁶⁷ Lihat Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian (*Vienna Convention on the Law of Treaties*) Pasal 27.

²⁶⁸ Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, Pasal 29.

praktiknya. Izin yang eksplisit dalam Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan bagi mekanisme-mekanisme yang dibentuk unit-unit terdesentralisasi untuk bekerja sebagai mekanisme-mekanisme pencegahan nasional di bawah ketentuan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan mengakui dan menyediakan jalan keluar bagi kesulitan-kesulitan seperti itu.²⁶⁹

Berdasarkan pada struktur konstitusional yang khusus dan pada pertimbangan politik dan geografis di sebuah Negara,²⁷⁰ sebuah mekanisme pencegahan nasional di Negara-Negara berbentuk federal bisa berupa badan federal yang terpadu, bisa juga berupa suatu sistem dengan beragam badan di dalamnya. Bentuk-bentuk institusional yang mungkin bagi sebuah mekanisme pencegahan nasional federal yang terpadu mencakupi:

- Mekanisme pencegahan nasional dibentuk berdasarkan undang-undang yang dikeluarkan oleh badan legislatif dan ditunjuk oleh pemerintah pusat saja.
- Mekanisme pencegahan nasional dibentuk berdasarkan undang-undang yang dikeluarkan oleh badan legislatif dan ditunjuk oleh pemerintah pusat dan regional bersama-sama, masing-masingnya bertindak berdasarkan kewenangan konstitusionalnya sendiri-sendiri, namun menciptakan suatu mekanisme nasional yang secara administratif tersusun dari pelbagai delegasi yang dibagi-bagi.

Bentuk institusional yang mungkin bagi badan-badan yang beragam untuk secara bersama-sama memenuhi tuntutan mekanisme pencegahan nasional di sebuah negara federal mencakupi:

²⁶⁹ Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, Pasal 17.

²⁷⁰ Untuk lebih detail tentang ratifikasi dan pengimplementasian Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan di negara-negara federal dan desentralisasi lainnya, lihat makalah yang disiapkan oleh APT, *Implementation of the Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (OPCAT) in Federal and other Decentralized States* (Juni 2005), tersedia di <http://www.ap.t.ch/npm>.

- Pemerintah pusat dan tiap-tiap pemerintah regional masing-masing membuat peraturan perundang-undangan dan menunjuk sebuah mekanisme pencegahan nasional yang tersendiri untuk masalah teritori dan/atau masalah subjek, di mana masing-masing pemerintah baik pusat maupun regional memiliki yurisdiksi.
- Pemerintah pusat menciptakan sebuah mekanisme pencegahan nasional untuk menangani semua masalah teritori dan masalah subjek yang tidak ditangani oleh yurisdiksi pemerintah regional, sementara pemerintah-pemerintah regional secara bersama-sama menciptakan sebuah mekanisme pencegahan nasional terpadu yang kedua, yang menangani semua masalah teritori dan masalah subjek di bawah yurisdiksi pemerintah regional.²⁷¹

Sebuah Negara Pihak, federal atau bukan, juga bisa memutuskan untuk memiliki beberapa mekanisme pencegahan nasional yang lebih didasarkan pada pembagian tematik ketimbang geografis. Misalnya, jika sebuah Negara telah memiliki sebuah mekanisme yang telah bekerja dengan baik, yaitu lembaga-lembaga kunjungan psikiatris, mekanisme tersebut bisa terus menjalankan kerjanya yang terspesialisasi itu sementara satu atau lebih mekanisme pencegahan nasional tambahan bisa diciptakan untuk jenis pelayanan lainnya di tempat penahanan.

Namun demikian, jika sebuah Negara menunjukkan mekanisme-mekanisme pencegahan nasional yang beragam, masing-masingnya memiliki mandat tematik yang secara terpisah atau sebagian saling tumpang tindih, masing-masing dari mekanisme-mekanisme pencegahan nasional sub-nasional ini

²⁷¹ Misalnya, masing-masing pemerintah regional mungkin secara terpisah mengeluarkan undang-undang tentang pembentukan dan kewenangan dari mekanisme pencegahan nasional yang kedua ini, dan masing-masingnya menunjukkan satu atau lebih anggota untuk mekanisme pencegahan nasional, yang kemudian dengan itu mekanisme pencegahan nasional bekerja sebagai sebuah entitas tunggal dalam kaitan dengan keseluruhan wilayah dan perihal subjek masalah secara kolektif di bawah kewenangan pemerintah regional.

harus memenuhi persyaratan yang ditetapkan di dalam Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan. Hal ini khususnya menjadi isu penting jika beberapa tempat penahanan akan tunduk pada kunjungan yang hanya dilakukan oleh mekanisme pencegahan nasional sub-nasional, dan tidak terhadap yang dilakukan oleh yang lainnya. Sebuah Negara tidak dapat mengatakan bahwa kendati satu badan tidak dapat memenuhi persyaratan independensi, yang lainnya kekurangan dalam hal keahlian, dan yang lainnya lagi tidak memiliki hak untuk mengunjungi semua wilayah di tempat-tempat penahanan yang dikunjunginya, bahwa efek kumulatifnya adalah bahwa masing-masing dari persyaratan dalam Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan dipenuhi oleh satu atau badan lainnya, dan bahwa semua persyaratan tersebut kemudian dipenuhi oleh badan-badan tersebut secara keseluruhan, bukan sendiri-sendiri. Secara logis, jika sebuah tempat penahanan yang ada tidak tunduk pada kunjungan yang dilakukan oleh sebuah badan, padahal badan itu memenuhi semua persyaratan yang telah ditentukan oleh Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, seseorang tidak dapat menunjuk pada karakter badan-badan yang mengunjungi tempat-tempat *yang lain* untuk menutupi kesalahan.

Negara-Negara Pihak yang mempertimbangkan mekanisme-mekanisme yang beragam juga harus mengingat bahwa setiap tempat di mana seorang individu mungkin telah dirampas kebebasannya harus tunduk pada kunjungan pemeriksaan oleh satu atau lebih mekanisme pencegahan nasional. Karena itu, jika sebuah Negara mengimplementasikan mekanisme-mekanisme pencegahan nasional yang beragam maka Negara tersebut harus lebih cermat memastikan bahwa mandat gabungan pelbagai mekanisme-mekanisme pencegahan nasional itu memang meliputi seluruh negara tersebut. Ini berarti bahwa sekurang-kurangnya satu dari mekanisme-mekanisme pencegahan nasional tersebut harus memiliki kewenangan atas tempat-tempat yang tidak biasa digunakan untuk penahanan, namun tempat tersebut digunakan

untuk penahanan seseorang atas dasar keterlibatan atau persetujuan pemerintah.²⁷²

Kewenangan dari sebuah Negara Pihak untuk membagi-bagi tanggung jawab dari “mekanisme pencegahan nasional” atas wilayahnya ke dalam organisasi-organisasi terpisah yang beragam, entah atas dasar tematik atau geografis, bukannya tanpa batasan di bawah ketentuan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan; beberapa dari ketentuannya tidak sesuai dengan suatu taraf fragmentasi yang tinggi. Misalnya, Pasal 20(e) dari Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan mengatakan bahwa tiap-tiap mekanisme pencegahan nasional harus diberikan “kebebasan untuk memilih tempat-tempat yang ingin dikunjunginya”. Jika sebuah mekanisme pencegahan nasional ditunjuk hanya menangani sebuah tempat penahanan, maka Negara dengan demikian Negara tidak memperlihatkan kepatuhannya pada kewajiban yang termaktub dalam Pasal 20(e). Itu berarti bahwa Negara tersebut tidak memberikan kebebasan kepada mekanisme pencegahan nasional untuk memilih tempat-tempat yang akan dikunjunginya.

Dalam banyak kasus, jika sebuah negara mengimplementasikan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan dengan menunjuk sejumlah mekanisme pencegahan nasional, maka beberapa bentuk koordinasi akan diperlukan. Perlunya dan hakikat dari badan kerja sama semacam itu akan dibahas dalam sub-bagian berikut.

10.3.2. Konsistensi dan Koordinasi

10.3.2.1. Tantangan-Tantangan

Dalam tiap kasus di mana mekanisme-mekanisme pencegahan nasional yang beragam dipertimbangkan, hal yang esensial untuk dipikirkan adalah memastikan beberapa hal berikut: bahwa semua tempat di mana seseorang dirampas atau mungkin dirampas

²⁷² Lihat sub-bagian 3.2.3. di atas dan 6.1. di bawah.

kebebasannya memang diliputi oleh sekurang-kurangnya satu dari pelbagai ragam mekanisme pencegahan nasional; bahwa tiap-tiap mekanisme kunjungan memiliki ahli dan bisa mengemban semua kewenangan dan jaminan yang disyaratkan oleh Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan; bahwa keseluruhan sistem yang ada dapat dilaksanakan dan bisa mendapatkan hasil yang efektif dan konsisten.

Mungkin sulit bagi pelbagai ragam mekanisme pencegahan nasional untuk membangun konsistensi dalam rekomendasi dan temuannya, khususnya ketika ada beberapa mekanisme pencegahan nasional yang mengunjungi tempat penahanan yang sama atau berjenis serupa. Hal ini mendatangkan masalah bagi para individu yang hendak dilindungi oleh mekanisme-mekanisme pencegahan nasional, para pejabat yang ditugaskan untuk mengimplementasikan rekomendasi-rekomendasi, dan bagi mekanisme-mekanisme pencegahan nasional itu sendiri.

Sebagaimana telah kita catat sebelumnya, Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan memperlihatkan bahwa mekanisme-mekanisme pencegahan nasional akan menjadi bagian dari "sebuah sistem".²⁷³ Beberapa bentuk koordinasi yang meluas di seluruh negara umumnya diwajibkan agar sekumpulan mekanisme pencegahan nasional tersebut benar-benar membentuk sebuah sistem. Misalnya, salah satu dari peran mekanisme pencegahan nasional adalah memberikan komentar dan usulan terhadap kebijakan hukum (Pasal 19(c)). Ini berarti bahwa sekurang-kurangnya mekanisme-mekanisme pencegahan nasional yang beroperasi di bawah yurisdiksi dari masing-masing dewan legislatif harus memiliki beberapa alat analisis dan rekomendasi yang berjangkauan luas-sistematis atau sektoral. Mekanisme-mekanisme pencegahan nasional dan Sub-komite Internasional secara bersama-sama menjadi sebuah sistem kunjungan global. Dengan demikian, mekanisme-mekanisme pencegahan nasional akan menjadi sumber daya yang penting bagi informasi yang terus

²⁷³ Lihat sub-bagian 3.1. di atas.

disediakan untuk Sub-komite, dan Sub-komite itu sendiri memiliki fungsi global tertentu terhadap semua mekanisme pencegahan nasional. Peran-peran tersebut mewajibkan komunikasi terkoordinasi di antara kantor Sub-komite di Jenewa dengan mekanisme-mekanisme pencegahan nasional di masing-masing negara.²⁷⁴ Selanjutnya, sebuah Negara harus mampu melaporkan informasi menyeluruh tentang pengimplementasian Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan ke Sub-komite Internasional.²⁷⁵

Karena semua alasan di atas, membiarkan pelbagai sistem tersebut bekerja sesuai karakter dan metodenya sendiri-sendiri akan mendatangkan kesulitan untuk dipertemukan dengan persyaratan-persyaratan yang ditetapkan oleh Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan. Karena itu, beberapa cara untuk melakukan koordinasi di tingkat nasional sangat diperlukan.

10.3.2.2. Pilihan-Pilihan

Ada beberapa cara yang mungkin untuk mengatasi kesulitan-kesulitan tersebut. Salah satu alternatif adalah memiliki sebuah mekanisme pencegahan nasional yang tunggal-terpadu, tetapi dalam operasinya didesentralisasikan. Sebuah mekanisme pencegahan nasional yang terlaksana secara terpadu bisa tetap memiliki kantor-kantor dan keanggotaan yang tersebar secara geografis, dan hal ini mengurangi biaya perjalanan dan biaya-biaya lainnya yang terkait dengan kunjungan ke seluruh pelosok wilayah nasional sebuah negara.²⁷⁶ Hal ini menghadirkan sebuah kompromi

²⁷⁴ Lihat Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, Pasal 11(b), 12(c) dan 20(f). Lihat juga Bagian 9 di atas.

²⁷⁵ Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, Pasal 12(b).

²⁷⁶ Pendekatan ini dikenal di PBB: "Prinsip-prinsip yang berkenaan dengan status dan fungsi lembaga nasional untuk melindungi dan memajukan hak-hak asasi manusia" ("Prinsip-Prinsip Paris"), Resolusi Majelis Umum A/RES/48/134 (Annex) tanggal 20 Desember 1993, yang menetapkan bahwa setiap lembaga hak asasi manusia nasional memiliki kewenangan untuk "mendirikan kelompok-kelompok kerja dari antara anggota-anggota apabila perlu, dan membentuk bagian-bagian lokal dan regional untuk membantu lembaga nasional dalam melaksanakan fungsinya". Pasal 18 dari Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan menuntut Negara-Negara Pihak untuk mempertimbangkan Prinsip-Prinsip Paris ketika mendirikan mekanisme-mekanisme pencegahan nasional.

yang mungkin di antara sebuah model mekanisme pencegahan nasional tunggal yang sangat tersentralisasi dengan sekumpulan lepas mekanisme pencegahan nasional yang terpisah-pisah dan saling tertutup. Pemerintah di pelbagai tingkat harus secara serius mempertimbangkan apakah keuntungan dari sebuah mekanisme pencegahan nasional yang tersebar secara geografis namun tunggal-terpadu bisa memperbesar keuntungan lebih dari sebuah pendekatan dengan model mekanisme pencegahan nasional yang beragam dan terpisah-pisah.

Sebuah contoh dari badan kunjungan domestik (yang belum pernah ditunjuk sebagai mekanisme pencegahan nasional di bawah Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan) yang mengikuti pendekatan ini adalah Dewan Penasihat Hak Asasi Manusia Austria (*Austrian Human Rights Advisory Board*). Dewan ini bertanggung jawab untuk mengevaluasi kerja-kerja polisi dengan penekanan khusus pada penegakan standard-standard hak asasi manusia. Dalam keanggotaannya, enam pakar komite kunjungan telah dibentuk berdasarkan pertimbangan regional yang mengikuti organisasi teritorial dari pengadilan-pengadilan Austria.²⁷⁷ Demikian juga, rancangan peraturan hukum untuk pengimplementasian Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan di Argentina menetapkan bahwa kesepuluh anggota mekanisme pencegahan nasional akan terdiri dari delegasi yang terdesentralisasi dari provinsi-provinsi.

Pilihan yang lain bagi Negara-Negara yang menerapkan model mekanisme pencegahan nasional beragam adalah mendirikan sebuah agen tunggal yang bertugas mengkoordinasikan atau “mekanisme pencegahan nasional sentral”. Badan koordinasi semacam itu harus memiliki mandat untuk mendorong konsistensi dan mempromosikan praktik-praktik terbaik dalam metodologi kunjungan dan formulasi rekomendasi di antara pelbagai mekanisme-mekanisme pencegahan nasional. Badan tersebut juga

²⁷⁷ Lihat <http://www.menschenrechtsbeirat.at/>.

bisa membantu memastikan bahwa Sub-komite Internasional dan mekanisme-mekanisme pencegahan nasional bisa secara efektif dan efisien saling melakukan komunikasi, sebagaimana diwajibkan oleh Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan.²⁷⁸

Pelbagai mekanisme pencegahan nasional yang menjadi badan koordinasi sentral harus, pada dirinya sendiri, memiliki jaminan akan independensi dan pengaman-pengaman dan kewenangan lainnya yang berlaku untuk mekanisme-mekanisme pencegahan nasional secara umum. Misalnya, kewenangan untuk memperoleh informasi dari pemerintah dengan dasar cakupan wilayah seluruh negara (jumlah orang-orang yang kebebasannya dirampas, keseluruhan jumlah tempat penahanan dan lokasi dari masing-masingnya, dll.)²⁷⁹

Sebaliknya, jika mekanisme-mekanisme pencegahan nasional ditunjuk untuk tempat-tempat penahanan atau kategori institusi yang khusus, maka membentuk atau menunjuk sebuah mekanisme pencegahan nasional sentral juga merupakan suatu cara memenuhi persyaratan bagi mekanisme-mekanisme pencegahan nasional untuk memiliki akses ke tempat-tempat penahanan yang tidak resmi. Mekanisme pencegahan nasional sentral merupakan penampungan logis dari kewenangan residual untuk mengunjungi pelbagai tempat penahanan sebagaimana digambarkan dalam Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan yang belum dicakupi dengan penunjukan salah satu dari mekanisme-mekanisme pencegahan nasional lainnya.

Rancangan peraturan hukum Selandia Baru untuk pengimplementasian Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, yang mengusulkan untuk bersandar pada beragam badan kunjungan domestik yang sudah ada (mungkin dilengkapi oleh beberapa badan yang baru), memasukkan konsep tentang mekanisme pencegahan nasional sentral (yang mungkin menyerupai Komisi Hak Asasi Manusia). Mekanisme pencegahan

²⁷⁸ Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan, Pasal 12(c) dan 20(f).

²⁷⁹ Lihat Pasal 20(a) dari Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan.

nasional sentral akan mengkoordinasikan kerja dari mekanisme-mekanisme pencegahan nasional dalam dua arah – berkaitan dengan aliran rekomendasi dari mekanisme pencegahan nasional ke pemerintah, dan berkaitan dengan nasihat ke mekanisme-mekanisme pencegahan nasional itu sendiri. Dengan demikian, mekanisme pencegahan nasional sentral akan bertanggung jawab atas investigasi dan pengembangan rekomendasi berkenaan dengan isu-isu sistematis yang tersebar di semua tempat penahanan di Selandia Baru, koordinasi laporan dari mekanisme-mekanisme pencegahan nasional individual, dan bertanggung jawab untuk menasihati mekanisme-mekanisme pencegahan nasional tentang isu-isu sistematis yang muncul dari analisisnya atas laporan-laporan individual.²⁸⁰

10.3.3. Rekomendasi-Rekomendasi APT

- Negara-Negara bisa memilih untuk memiliki mekanisme-mekanisme yang beragam, yang ditentukan berdasarkan pembagian geografis dan/atau tematik.
- Akan tetapi, tiap-tiap tempat penahanan (termasuk tempat-tempat penahanan yang tidak resmi) harus tunduk pada kunjungan yang dilakukan oleh satu atau salah satu dari mekanisme-mekanisme pencegahan nasional yang dibentuk oleh Negara.
- Negara-Negara yang dihadapkan dengan wilayah geografis yang luas dan tempat-tempat penahanan yang tersebar luas harus mempertimbangkan sebuah mekanisme pencegahan nasional yang terdesentralisasi secara geografis (misalnya melalui kantor-kantor cabang) tetapi tetap tunggal-terpadu

²⁸⁰ Informasi tentang pengimplementasian Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan di Selandia Baru dan komentar APT tentang pembuatan aturan hukum tersedia di http://www.apc.ch/un/opcat/new_zealand.shtml.

secara administratif, sebagai sebuah alternatif terhadap keberagaman mekanisme-mekanisme pencegahan nasional yang terpisah-pisah dan bergerak sendiri-sendiri.

- Negara-Negara yang memilih untuk memiliki mekanisme-mekanisme pencegahan nasional yang beragam harus menunjuk sebuah mekanisme pencegahan nasional sentral dengan mandat koordinasi dan pengembangan kapasitas dan kewenangan untuk melakukan pengumpulan informasi residual, kunjungan, dan rekomendasi untuk pelbagai tempat penahanan yang tidak dicakupi oleh mekanisme-mekanisme pencegahan nasional lainnya.

11. Kesimpulan

Pada saat tulisan ini dibuat, Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan baru saja secara resmi berlaku. Sub-komite Internasional untuk Pencegahan Penyiksaan belum memulai pekerjaannya. Negara-Negara Pihak pertama harus memiliki mekanisme-mekanisme pencegahan nasional mereka masing-masing dalam hitungan bulan, namun baru beberapa yang sudah membuat langkah final tentang strukturnya yang tepat, kewenangan, dan komposisinya. Pembahasan tentang mekanisme-mekanisme pencegahan nasional juga sedang berlangsung di beberapa Negara sebagai bagian dari proses untuk memutuskan tentang apakah atau kapan bergabung dalam Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan tersebut. Kemudian, di seluruh dunia, terdapat gelombang aktivitas baru yang belum ada presedennya di tingkat nasional untuk membuka tempat-tempat penahanan pada pemeriksaan dan analisis dari pihak luar melalui mekanisme kunjungan ahli yang independen.

Pendirian atau penunjukan sebuah mekanisme pencegahan nasional di tiap-tiap Negara akan benar-benar didasarkan pada konteks domestik yang khas. Di pihak lain, kerangka kerja bagi proses dan hasilnya secara inheren bersifat internasional, sebagaimana tercermin dalam teks Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan itu sendiri dan pengalaman-pengalaman kerja dari Komite Palang Merah Internasional (ICRC), Komite Eropa untuk Pencegahan Penyiksaan (CPT), Pelapor Khusus PBB untuk Penyiksaan, dan badan-badan sejenis lainnya. Sebagaimana telah kita lihat, teks Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan dan sumber-sumber kedua merupakan sumber pembimbing yang kaya untuk aspek-aspek kunci dari model-model mekanisme pencegahan nasional, yang mencakupi antara lain:

- proses itu sendiri;
- tujuan dan mandat;
- independensi;

- kriteria keanggotaan;
- jaminan dan kewenangan dalam hal kunjungan;
- rekomendasi dan pengimplementasiannya;
- hubungan antara mekanisme pencegahan nasional dan aktor-aktor nasional dan internasional lainnya; dan
- bentuk organisasi.

Untuk aktor-aktor lokal, kerangka kerja internasional justru tampak bukan sebagai entitas yang jauh, tidak pasti, atau sulit dipahami. Karena itu, aktor-aktor yang mengimplementasikan ketentuan-ketentuan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan di tingkat nasional akan menghadapi pertanyaan-pertanyaan spesifik yang oleh para penyusun rancangan Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan tidak pernah dipertimbangkan secara serius, di mana jawaban-jawabannya tidak mudah ditemukan secara jelas dalam teks Protokol Opsional itu sendiri. Akhirnya, Sub-komite Internasional untuk Pencegahan Penyiksaan harus menghubungkan aktor-aktor nasional dengan kerangka kerja internasional melalui mandatnya untuk menasihati dan membuat rekomendasi ke Negara-Negara berkaitan dengan mekanisme pencegahan nasional, dan melalui kontak langsungnya dengan mekanisme-mekanisme itu sendiri. Pada saat yang sama, Sub-komite akan menghadapi kerja yang serius di tahun-tahun mendatang dalam mengembangkan metode kerjanya dan melaksanakan program kunjungannya sendiri.

Kita mengawali Pedoman ini dengan memeriksa tujuan dari Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan sebagaimana tergambar dalam Pembukaannya. Dari posisi di mana kita berdiri saat ini, tampak jelas bahwa mengembangkan sebuah sistem mekanisme pencegahan yang benar-benar bisa mewujudkan tujuan-tujuan tersebut adalah sebuah proses, global dan lokal secara bersamaan, yang untuk mencapainya dibutuhkan waktu bertahun-tahun. Mekanisme-mekanisme pencegahan nasional yang efektif yang dipadukan dengan sebuah sistem internasional yang lebih

besar sangatlah penting untuk mencapai sasaran-sasaran dari Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan. Panduan ini dimaksudkan untuk menjadi sebuah langkah awal untuk menjembatani kesenjangan potensial terhadap pemahaman atau akses di antara aktor-aktor lokal dan kerangka kerja internasional. Namun demikian, Pedoman ini hanyalah permulaan dari sebuah pembicaraan yang bisa terus berlangsung, baik melalui pelbagai sumber daya tambahan yang tersedia di website kami atau dengan menghubungi staf APT secara langsung. Dialog yang konstruktif dan terbuka merupakan hal yang penting baik dalam pembentukan dan penunjukan mekanisme-mekanisme pencegahan nasional maupun dalam kerja-kerja aktualnya. Dalam hal tersebut, APT selalu siap siaga untuk berpadu dengan aktor-aktor lokal dalam dialog seperti itu, yang mengarah kepada perbaikan yang lebih baik lagi dari pencegahan penyiksaan dan segala bentuk tindakan atau penghukuman yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia.