

Volume 87 Nomor 857 Maret 2005

INTERNATIONAL REVIEW

of the Red Cross

PERLINDUNGAN TAHANAN: KEGIATAN ICRC DI TEMPAT PENAHANAN



ICRC

Perlindungan Tahanan: Kegiatan ICRC di Tempat Penahanan

Alain Aeschlimann*

Alain Aeschlimann ialah kepala *Central Tracing Agency* (Badan Pusat Pencarian) dan *Protection Division* (Divisi Perlindungan) Komite Internasional Palang Merah (ICRC).

Abstrak

Penulis menguraikan sejarah dan premis serta karakteristik dari kegiatan yang dilakukan oleh ICRC bagi orang yang dicabut kebebasannya. Penulis percaya bahwa efisiensi pendekatan ICRC, terutama menyangkut kegiatan kunjungan tahanan yang dilakukannya, terkait erat dengan penghormatan atas metode kerja yang ketat dan konstan. Metode kerja yang ketat dan konstan ini mencakup antara lain tata cara kunjungan dan juga kerahasiaan (konfidensialitas) intervensi ICRC tersebut, yang diperuntukkan bagi pihak berwenang. Akhirnya, implikasi dari kegiatan ICRC tersebut menjadi bagian tak terpisahkan dari sebuah proses besar dan menjadi pelengkap bagi upaya-upaya yang dilakukan oleh pihak berwenang dan organisasi-organisasi serta mekanisme-mekanisme lain maupun oleh masyarakat internasional pada umumnya. Meskipun demikian, pendekatan ICRC tetap unik dalam berbagai aspek.

ICRC didirikan pada tahun 1863 sebagai reaksi atas penderitaan yang ada di medan perang. Tak lama kemudian, ICRC mulai menaruh kepedulian terhadap situasi orang-orang yang dicabut kebebasannya.¹ Secara historis, tahanan adalah kelompok rentan ketiga yang menjadi kepedulian ICRC, setelah korban luka dan korban sakit.

Tujuan utama kegiatan ICRC tersebut ialah untuk memastikan bahwa tahanan diperlakukan secara manusiawi dan dengan cara-cara yang menghormati martabat mereka. Setiap tahanan berada dalam situasi kerentanan khusus, baik dalam berhubungan dengan pihak penahan maupun dalam berhubungan dengan lingkungan sekitarnya. Perubahan status dari orang bebas menjadi tahanan berarti hilangnya semua acuan yang dia kenal: orang yang bersangkutan masuk ke dalam sebuah dunia asing di mana aturan-aturan dan nilai-nilai yang berlaku berbeda dari yang biasa dia kenal. Kehidupan di dalam lingkungan terkurung yang terpisah dari dunia luar cenderung menghilangkan kemanusiaan orang, yaitu dengan menghapuskan individualitas dan tanggung jawab. Dengan demikian, penahanan merupakan perubahan fundamental bagi setiap individu, pun jika dia sudah siap menghadapinya.² Kerentanan tersebut lebih menonjol lagi dalam situasi konflik bersenjata,

1 Dalam tulisan ini, istilah ‘tahanan’ (*detainee*) dipakai untuk menyebut setiap orang yang sedang dicabut kebebasannya, apapun status mereka.
2 Tentang topik ini, lihat Vivien Stern, *A Sin against the Future: Imprisonment in the World* (Dosa terhadap Masa Depan: Pemerintahan di Dunia), Penguin Books, London, 1998.

situasi kekerasan kolektif, atau situasi kekerasan politik, karena dalam situasi-situasi tersebut pengisolasian dan godaan untuk menggunakan tindakan keras secara sewenang-wenang lebih besar.

Fakta dan angka

Pada tahun 2004, ICRC mengunjungi 571.503 tahanan di 2.435 tempat penahanan yang tersebar di lebih dari 80 negara. Dari jumlah tersebut, 29.076 tahanan diregistrasi dan dikunjungi oleh ICRC untuk pertama kalinya pada tahun itu, dan sebanyak 39.743 sertifikat penahanan (*detention certificates*) dikeluarkan oleh ICRC. ICRC juga menyelenggarakan berbagai seminar dan kursus lanjut bagi petugas kepolisian dan keamanan di 36 negara, yang secara total dihadiri oleh beberapa ribu peserta.

Latar belakang historis

Perkembangan sifat kegiatan ICRC

ICRC untuk pertama kalinya melakukan kegiatan bagi tahanan (yaitu tawanan perang) ketika berlangsung perang Prancis-Prussia pada tahun 1870. Kegiatan ini berupa pemberian paket-paket individual (yang berisi barang kebutuhan pokok) kepada tawanan dan penyampaian surat antara tawanan dan keluarga.³ Selama Perang Dunia I, ICRC membantu tawanan perang secara reguler dan juga mengembangkan kegiatannya setahap lebih maju. Selain memberikan paket-paket bantuan dan menyampaikan surat, ICRC mulai melakukan kunjungan ke kamp interniran dengan tujuan membantu memperbaiki kondisi penahanan di sana. Terkait dengan ini, ICRC mulai menyusun laporan hasil kunjungan dan mulai mengelola informasi tawanan perang secara terpusat (informasi tersebut didasarkan terutama pada pemberitahuan yang dikirimkan dalam bentuk daftar tawanan perang oleh pihak-pihak yang berperang).

Pada tahun 1918 dan 1919, menyusul pecahnya Revolusi Bolshevik dan sejumlah peristiwa di Hongaria, ICRC untuk pertama kalinya melakukan kunjungan kepada orang sipil dan tahanan yang ditahan sehubungan dengan gejolak dalam negeri (*internal unrest*), yaitu orang-orang yang disebut dengan istilah tahanan politik (*political detainees*). Selama Perang Dunia II, ICRC selain melakukan kegiatan-kegiatan seperti sebelumnya juga melakukan kunjungan kepada interniran sipil. Pendekatan yang dipakai oleh ICRC, khususnya menyangkut laporan-laporan yang dibuatnya seusai mengunjungi kamp interniran, terutama adalah pendekatan faktual dan deskriptif.

Dari tahun 1947 sampai kira-kira 1975, konflik yang besar-besaran terjadi di Timur-Tengah dan Indochina, tetapi ICRC juga memberikan perhatian kepada sejumlah situasi di negara-negara lain.⁴

3 Lihat terutama François Bugnion, *The International Committee of the Red Cross and the Protection of War Victims* (Komite Internasional Palang Merah dan Perlindungan Korban Perang), ICRC, Jenewa, 2003.

4 Lihat terutama Jacques Moreillon, *The International Committee of the Red Cross and the Protection of War Victims* (Komite Internasional Palang Merah dan Perlindungan Korban Perang), Henry Dunant Institute, Editions L'Age d'Homme, Lausanne, 1973.

ICRC terus melakukan kegiatan-kegiatan yang sama jenisnya dalam membantu tahanan, tetapi menyempurnakan metode kerjanya.⁵

Selama kurun waktu 1975-1990, yang bercirikan semakin meningkatnya intensitas konflik-konflik Perang Dingin dan usainya perang-perang dekolonialisasi, wilayah operasi ICRC semakin meluas, dan kegiatannya terkait pemberian bantuan kepada orang-orang yang ditahan karena alasan keamanan, yang biasa disebut sebagai tahanan politik, juga semakin meluas. ICRC mengunjungi mereka di berbagai tempat penahanan, meregistrasi mereka secara cukup sistematis, dan bekerja

memulihkan kontak antara mereka dan keluarga. ICRC juga berupaya menyikapi masalah penghilangan paksa (*forcible disappearances*). Dalam hal ini, ICRC mengambil pandangan yang luas dan bersifat umum, yaitu dengan menganalisis secara lebih cermat lingkungan para tahanan yang besangkutan dan berbagai tahap penahanan atau tempat penahanan yang pernah mereka jalani. ICRC memstandarkan prosedur-prosedurnya serta menyusun pedoman internal untuk sejumlah bidang kegiatan.⁶

Semakin meningkatnya kegiatan ICRC bagi tahanan disebabkan antara lain oleh adanya beberapa fenomena yang terkait langsung dengan berakhirnya Perang Dingin. Sejumlah negara kehilangan sarana dukungan ekonomi eksternal mereka, menjadi bangkrut, dan tidak lagi mampu memelihara struktur-struktur negara, termasuk penjara. Ini mendorong ICRC untuk memperluas lingkup kegiatannya, baik menyangkut kategori-kategori tahanan yang diberinya bantuan (yang akhirnya membuat ICRC mengambil pendekatan pemberian bantuan kepada semua kategori tahanan, yang disebut sebagai “pendekatan semua jenis tahanan”) maupun menyangkut jenis-jenis masalah yang ditanggapinya (masalah struktural, organisasional, darurat pangan, dan lain sebagainya). Pada saat yang bersamaan, banyak wilayah mengalami kejadian pembersihan etnis, yaitu kejadian yang nyata-nyata memperlihatkan adanya keinginan jelas dari pihak-pihak tertentu untuk memusnahkan sebagian dari penduduk. Oleh karena itu, ICRC mengembangkan sebuah pendekatan yang lebih holistik untuk kegiatannya yang terkait dengan pemberian bantuan kepada tahanan. Pendekatan ini menggabungkan kegiatan kunjungan tahanan (atau kegiatan memastikan fakta dan kondisi penahanan) dengan kegiatan menyadarkan pihak berwenang akan tanggung jawab mereka, kegiatan pemberian pelatihan dan keahlian (melalui seminar-seminar tentang berbagai topik), dan kegiatan pemberian bantuan (kesehatan, habitat, dan lain sebagainya) di beberapa bidang.

Sejak terjadinya serangan 11 September 2001, ICRC harus menyeimbangkan dua prioritas yang kadang-kadang saling bertentangan. Prioritas yang satu ialah merespons sikap mempertanyakan dari berbagai pihak mengenai kerangka hukum yang dipakai ICRC serta merespons meluasnya gangguan atas sifat tidak-dapat-dilanggarnya integritas fisik dan moral semua atau sebagian tahanan. Prioritas yang satu lagi ialah mencari solusi yang layak bagi semakin meningkatnya sikap tidak peduli terhadap tahanan yang diperlakukan oleh semakin banyak negara. Dalam konteks yang disebut sebagai “perang terhadap terorisme,” elemen-elemen global dan lokal sering kali bercampur sehingga diperlukan konsistensi yang lebih besar lagi dalam pendekatan yang diadopsi dan tindakan yang diambil.

5 Pada khususnya, persyaratan dan prosedur kunjungan dikembangkan dan distandarkan.

6 Misalnya, menyangkut mogok makan dan hukuman mati.

Perkembangan kerangka hukum dan prosedur kunjungan ICRC

Sebelum abad 20, aturan-aturan dari hukum kebiasaan lebih substansial daripada norma-norma internasional terkodifikasi yang berlaku bagi tahanan, apalagi norma-norma terkodifikasi tersebut jumlahnya juga relatif masih sangat sedikit.⁷ Konvensi Den Haag 1899 dan 1907 berisi larangan tersirat atas penyiksaan, yaitu bahwa tawanan perang harus diperlakukan secara manusiawi. Mengingat pengalaman-pengalaman yang terjadi selama Perang Dunia I, Konvensi Jenewa 1929 tentang Tawanan Perang memberikan definisi yang jelas mengenai status tawanan perang dan kondisi kehidupan bagi tawanan perang dan, yang patut dicatat, konvensi tersebut memberlakukan perlindungan bagi tawanan perang dari tindakan kekerasan, kekejaman, penghinaan, dan pemaksaan.⁸ Konvensi tersebut juga menetapkan bahwa penahanan harus dipantau oleh Kekuatan Perlindungan (*protecting powers*) dan ICRC. Prosedur kunjungan yang perlu dilakukan oleh Kekuatan Perlindungan dan ICRC juga didefinisikan, tetapi bagian esensial dari prosedur kunjungan tersebut, yaitu wawancara pribadi dengan tahanan, belum dijadikan bagian wajib.⁹ Konvensi Jenewa 1929 juga meletakkan dasar bagi terbentuknya Badan Pusat Informasi (*the Central Agency of Information*) ICRC, yang di kemudian hari berganti nama menjadi Badan Pusat Pencarian (*the Central Tracing Agency*). Badan ini terutama bertanggung jawab untuk mengumpulkan informasi tentang tawanan perang dan memulihkan kontak antara tawanan perang dan keluarga.

Konvensi-konvensi Jenewa 1949 memberikan kemajuan yang layak dicatat, yaitu dengan memperluas lingkup penerapannya dari konflik bersenjata internasional hingga mencakup konflik bersenjata non-internasional dan dengan menguraikan secara rinci kondisi-kondisi menyangkut penahanan dan perlakuan tahanan. Konvensi-konvensi tersebut juga meneguhkan hak ICRC untuk mengunjungi tawanan perang selama konflik bersenjata internasional dan menetapkan hak ICRC untuk mengunjungi tahanan sipil. Berdasarkan pengalaman ICRC, Konvensi-konvensi tersebut memberlakukan sebuah prosedur kunjungan yang tidak boleh dikurangi.¹⁰ Prosedur ini beserta persyaratan terkait menjadi prosedur standar bagi ICRC dalam semua jenis situasi dan masih diterapkan secara ketat hingga hari ini. Kedua Protokol Tambahan 1977 untuk Konvensi-konvensi Jenewa 1949 merinci jaminan-jaminan dasar (*fundamental guarantees*) yang menjadi hak tahanan.

Terdorong oleh gerakan hak asasi manusia (HAM), perlakuan tahanan menjadi fokus perhatian

- 7 Salah satu teks hukum yang pertama kali menyebutkan perlunya penghormatan bagi tahanan ialah Kode Lieber 1863, yang merupakan kodifikasi pertama hukum perang dan berisi instruksi mengenai perlakuan manusiawi terhadap tawanan perang. Kode Lieber disusun bagi angkatan bersenjata Utara yang bertempur dalam Perang Saudara Amerika.
- 8 Pasal 2 Konvensi Jenewa 1929.
- 9 Menurut Pasal 86 Konvensi Jenewa 1929, wawancara boleh dilakukan, *sebagai aturan umum*, tanpa kehadiran saksi (cetak miring adalah tambahan penulis).
- 10 Kemajuan tersebut merupakan hasil dari, terutama, kunjungan ICRC pada bulan Juni 1944 ke Kamp Theresienstadt, sebuah “model” kamp Potemkin yang dipakai oleh Nazi sebagai propaganda untuk menyembunyikan kekejaman-kekejaman yang mereka lakukan terhadap kelompok Yahudi dan kelompok-kelompok sasaran lainnya. Karena utusan ICRC tidak diperbolehkan melakukan wawancara pribadi dengan para interniran Yahudi dan terus-menerus dikawal oleh petugas SS, maka dia tidak dapat mengetahui sifat sebenarnya dari kamp tersebut, keadaan sesungguhnya para penghuni kamp, dan apa nasib yang menantikan mereka.

masyarakat internasional. Sejak dasawarsa 1960-an, sistem HAM dan kerangka perlindungan tahanan dari sistem tersebut terus berkembang dengan diberlakukannya Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik (1966), Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Hukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi, atau Merendahkan Martabat (1984), dan Konvensi Hak Anak (1989). Sejumlah teks yang bersifat non-preskriptif pun telah diadopsi dalam bingkai Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB)¹¹ dan semakin lama semakin dianggap sebagai standar internasional yang relevan. Berbagai asosiasi profesi juga telah menetapkan aturan perilaku (*code of conduct*) –termasuk etika medis yang berlaku bagi pekerja kesehatan, terutama dokter– untuk melindungi tawanan perang dan tahanan lain dari penyiksaan dan perlakuan atau hukuman lain yang kejam, tidak manusiawi, atau merendahkan martabat. Berbagai perjanjian regional seperti Konvensi Eropa tentang Perlindungan HAM dan Kebebasan Dasar (1950), Konvensi Amerika tentang HAM (1969), Piagam Afrika tentang HAM dan Hak Rakyat (1981), Konvensi Antar-Amerika Mencegah dan Menghukum Penyiksaan (1985), dan Konvensi Eropa Mencegah Penyiksaan dan Perlakuan atau Hukuman Lain Yang Tidak Manusiawi atau Merendahkan Martabat (1987) juga telah diadopsi.

Secara bersamaan, terbentuk berbagai badan, mekanisme, institusi, dan organisasi yang sama-sama berkepedulian atas situasi tahanan. Kegiatan mereka sering kali mencakup pula kunjungan ke tempat penahanan. Persyaratan dan prosedur ICRC menyangkut kunjungan tahanan diterima secara meluas oleh mereka dan menjadi acuan bagi sebagian besar badan dan institusi lain yang ingin melakukan kunjungan semacam itu. Misalnya saja, persyaratan dan prosedur ICRC tersebut telah sepenuhnya diintegrasikan ke dalam sejumlah konvensi internasional mengenai pembentukan badan-badan yang melakukan kunjungan tahanan.¹²

Landasan bagi pekerjaan ICRC

ICRC menentukan siapa-siapa saja yang menjadi penerima manfaat dari kegiatannya, yaitu berdasarkan kebutuhan kemanusiaan yang ada serta berdasarkan kriteria yang terkait dengan situasi yang ada dalam konteks tertentu.

Dalam situasi konflik bersenjata internasional, mandat ICRC untuk melakukan kegiatan demi tahanan –yaitu tawanan perang, interniran sipil, dan tahanan keamanan atau tahanan kasus pidana umum– sangat jelas. Konvensi-konvensi Jenewa memberi ICRC hak akses ke orang-orang tersebut serta hak untuk menerima semua informasi relevan yang berkaitan dengan mereka.¹³

11 Terutama Aturan Minimum Standar tentang Perlakuan Tawan (1977), Kumpulan Prinsip tentang Perlindungan Semua Orang dalam Segala Bentuk Penahanan atau Pemeringaran (1988), Aturan Minimum Standar Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Langkah-langkah Non-penahanan (Aturan Tokyo) (1990), Aturan Perilaku bagi Aparat Penegak Hukum (1979), Prinsip-Prinsip Dasar mengenai Penggunaan Tindakan Keras dan Senjata Api oleh Aparat Penegak Hukum (1990), Aturan Minimum Standar Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Administrasi Pengadilan Anak (Aturan Beijing) (1985), dan Aturan Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Perlindungan Anak yang Dicabut Kebebasannya (1990).

12 Lihat terutama Pasal 2, 7, dan 8 Konvensi Eropa 1987 Mencegah Penyiksaan dan Perlakuan atau Hukuman Lain yang Tidak Manusiawi atau Merendahkan Martabat, yang menetapkan pembentukan Komite Eropa Mencegah Penyiksaan (*European Committee for the Prevention of Torture* atau CPT), dan Pasal 4, 13, dan 14 Protokol Opsiional untuk Konvensi 2002 Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Hukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi, dan Merendahkan Martabat (hingga sekarang belum mulai berlaku), yang menetapkan pembentukan Subkomite Pencegahan Penyiksaan dan mekanisme-mekanisme nasional pencegahan penyiksaan.

13 Pasal 123 dan 125 Konvensi Jenewa Ketiga 1949 mengenai Perlakuan Tawan Perang (KJ III) dan Pasal 76, 140, dan 143 Konvensi Jenewa Keempat 1949 mengenai Perlindungan Orang Sipil di Masa Perang (KJ IV).

Dalam situasi konflik bersenjata non-internasional, belum ada landasan perjanjian yang tegas bagi ICRC untuk mengakses ke orang-orang yang dicabut kebebasannya. Pasal 3 Ketentuan yang Sama pada keempat Konvensi Jenewa, yang memberi ICRC hak untuk menawarkan pelayanan-pelayanannya (hak inisiatif), ataupun Protokol Tambahan II untuk Konvensi-konvensi tersebut tidak menyebut-nyebut kunjungan tahanan ataupun hak prerogatif secara khusus bagi ICRC. Dengan demikian, secara hukum, pihak-pihak yang terkait tidak berkewajiban untuk menerima kunjungan tahanan yang dilakukan ICRC dalam situasi konflik bersenjata non-internasional (atau konflik bersenjata internal). Meskipun begitu, kunjungan tahanan merupakan praktik yang secara konstan dilakukan oleh ICRC. Praktik tersebut sudah diakui secara internasional, terutama melalui banyak sekali resolusi yang diadopsi oleh Konferensi Internasional Palang Merah dan Bulan Sabit Merah¹⁴ –yang berarti juga diadopsi oleh negara-negara peserta Konvensi-konvensi Jenewa– dan praktik tersebut sudah diterima dalam hampir semua konteks.

Dalam menentukan tahanan-tahanan yang akan dikunjunginya dalam konflik bersenjata internal, ICRC pada praktiknya menggunakan antara lain konsep-konsep yang berlaku bagi konflik bersenjata internasional. Karena itu, ICRC pertama-tama dan terutama berupaya mengakses ke tahanan yang telah ikut serta secara langsung dalam pertempuran (yaitu anggota angkatan bersenjata pemerintah atau anggota pasukan pemberontak yang jatuh ke tangan musuh) dan orang sipil yang ditangkap oleh pemerintah atau oleh pasukan pemberontak karena sungguh-sungguh, ataupun diduga, memberikan dukungan kepada pihak lawan. Ketika mengunjungi orang yang ditahan sehubungan dengan konflik bersenjata internal, ICRC sering kali menjumpai tahanan kasus pidana umum di tempat penahanan yang sama, sehingga ICRC memberikan kedulian pula terhadap mereka. Bilamana terjadi hal semacam itu, pertimbangan yang dipakai oleh ICRC ialah pertimbangan bahwa semua tahanan tersebut terkena dampak dari situasi yang ada atau pertimbangan bahwa akan bertentangan dengan prinsip kemanusiaan (*humanity*) dan prinsip ketidakberpihakan (*impartiality*) kalau ICRC memperhatikan kebutuhan satu kategori tahanan saja, padahal tahanan-tahanan lain juga mempunyai kebutuhan kemanusiaan yang sama persis atau bahkan lebih besar.

¹⁴ Terutama Resolusi I dari Konferensi ke-25 (1986), Resolusi IV dari Konferensi ke-24 (1981), Resolusi XVIII dari Konferensi ke-21 (1969), Resolusi XXXI dari Konferensi ke-20 (1965), dan Resolusi XIV dari Konferensi ke-16 (1938).

Sebagaimana disebutkan di atas, ICRC telah memperluas fokus perhatiannya dan lingkup kegiatannya dari konflik bersenjata¹⁵ hingga mencakup situasi kekerasan dalam negeri (*internal violence*) dan, terutama, situasi gangguan dalam negeri (*internal disturbances*).¹⁶ Kegiatan yang sama dilakukan ICRC terhadap situasi kekerasan dalam negeri lain –yaitu situasi ketegangan politik atau sosial (*political or social tension*) atau situasi gejolak politik (*political unrest*)– yang belum mencapai tingkat setara gangguan dalam negeri tetapi sudah berdampak terhadap banyak orang. Dalam situasi-situasi semacam ini, intervensi dari ICRC merupakan sarana yang cocok untuk menanggapi kebutuhan orang-orang yang terkena dampak. Ciri khas dari situasi-situasi semacam itu ialah tidak adanya sarana yang efektif bagi tahanan untuk melindungi diri dari tindakan sewenang-wenang atau tindakan sesuka hati yang dilakukan, atau berkemungkinan dilakukan, terhadap mereka, karena mereka tidak memperoleh, atau tidak lagi memperoleh, perlindungan minimum yang wajarnya dapat mereka harapkan untuk diperoleh dari pihak berwenang¹⁷ atau karena mereka berada di bawah kekuasaan sesuka hati (*arbitrary power*) oknum-oknum tertentu. Dalam hal semacam itu, ICRC melakukan intervensi sebagai pengganti bagi ketiadaan atau ketidakberfungsi mekanisme pengawasan internal (yang seharusnya mampu meredam dampak kekerasan) dalam situasi yang ada. Bilamana perlu, ICRC juga berupaya membatasi konsekuensi-konsekuensi yang timbul ketika pihak berwenang terkait (baik yang *de jure* ataupun yang *de facto*) telah kehilangan monopoli atas kekuatan atau kehilangan kendali atas penggunaan kekuatan.

15 Saat ini kurang lebih 75% dari konteks di mana ICRC melakukan kunjungan tahanan bukan situasi konflik bersenjata internasional ataupun internal.

16 Gangguan dalam negeri (*internal disturbances*) bercirikan terdapatnya disrupti hebat atas hukum dan ketertiban dalam negeri sebagai akibat dari berlangsungnya tindakan-tindakan kekerasan yang, meskipun berupa kekerasan, belum berkarakteristik konflik bersenjata. Gangguan dalam negeri tidak selalu berupa aksi bersenjata, tetapi terdiri dari tindakan-tindakan kekerasan serius yang berlangsung berkepanjangan atau terdiri dari situasi kekerasan laten. Untuk menentukan apakah sebuah situasi dapat dikualifikasi sebagai gangguan dalam negeri, tidak relevan melihat apakah ada represi dari negara, apakah ganggunannya berlangsung berkepanjangan atau berlangsung hanya dalam durasi singkat tetapi menimbulkan efek sebentar-sebentar atau efek berjangka panjang, apakah yang terkena dampak situasi tersebut sebagian atau seluruh wilayah negara yang bersangkutan, atau apakah tindakan-tindakan kekerasan tersebut berlatar belakang masalah agama, etnis, politik, sosial, ekonomi, atau lainnya. Gangguan dalam negeri antara lain berupa huru-hara atau tindakan kekerasan yang berdiri sendiri-sendiri dan sporadik [lihat Pasal 1(2) Protokol Tambahan II 1977 untuk Konvensi-konvensi Jenewa (PT II KJ)] yang dilakukan oleh orang per orang atau oleh kelompok untuk menyatakan secara terbuka oposisi dan tuntutan mereka. Gangguan dalam negeri bisa juga berupa perjuangan antarfaksi atau perjuangan menentang pihak berwenang yang ada ataupun berupa tindakan-tindakan seperti penangkapan massal, penghilangan paksa, penahanan demi alasan keamanan, penangguhan jaminan-jaminan peradilan, pendeklarasian keadaan darurat, atau pernyataan darurat perang. Lihat *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949* (Ulasan tentang Protokol-protokol Tambahan 8 Juni 1977 untuk Konvensi-konvensi Jenewa 12 Agustus 1949), ICRC, Martinus Nijhoff Publishers, Jenewa, 1987, hal. 1354-1356 (N. 4471-4479); *Agreement of 26 November 1997 on the organization of the international activities of the International Red Cross and Red Crescent Movement* (Perjanjian 26 November 1997 tentang pengorganisasian kegiatan internasional Gerakan Palang Merah dan Bulan Sabit Merah Internasional), *International Review of the Red Cross*, No. 829, Maret 1998, hal. 175; Marion Harroff-Tavel, “*Action taken by the International Committee of the Red Cross in situations of internal violence*” (Tindakan yang diambil oleh Komite Internasional Palang Merah dalam situasi kekerasan dalam negeri), *International Review of the Red Cross*, Mei-Juni 1993, No. 294, hal. 204.

17 Dalam tulisan ini, istilah “pihak berwenang” (*authority*) dipakai dalam pengertian seluas-luasnya. Istilah ini mencakup pihak berwenang publik atau hukum (yaitu perwakilan lembaga-lembaga negara), tetapi juga mencakup orang-orang yang memulki tanggung jawab dari dan bertindak atas nama kelompok bersenjata atau entitas terorganisasi lain yang tidak diakui sebagai sebuah negara.

ICRC menawarkan pelayanannya jika hal itu perlu dilakukan karena seriusnya situasi kebutuhan kemanusiaan yang ada serta mendesaknya keharusan merespons kebutuhan tersebut. Ketika menawarkan pelayanannya dalam situasi kekerasan dalam negeri, ICRC melaksanakan hak inisiatif yang diberikan kepadanya oleh Statuta Gerakan Palang Merah dan Bulan Sabit Merah Internasional.¹⁸ Dengan demikian, pihak berwenang yang didekati oleh ICRC tidak mempunyai kewajiban hukum untuk menerima tawaran pelayanan ICRC tersebut ataupun untuk memberi ICRC akses ke tahanan.¹⁹ Namun, kegiatan-kegiatan serta kunjungan tahanan yang dilakukan oleh ICRC dalam semua situasi yang belum mencapai tingkat setara konflik bersenjata tersebut dapat dipandang sebagai praktik ICRC yang konsisten dan telah diakui, yang sudah diterima dalam banyak sekali konteks. Pertimbangan utama yang perlu dipakai oleh pihak berwenang terkait, di atas pertimbangan aspek-aspek hukum, ialah pengalaman serta kompetensi profesional yang dimiliki ICRC dan potensi kepentingan praktis yang bisa diperoleh dari kunjungan tahanan tersebut, belum lagi citra positif yang sering kali diperoleh pihak berwenang dari penerimaan mereka atas kunjungan tahanan yang dilakukan ICRC.

Kunjungan tahanan yang dilakukan ICRC ditujukan pertama-tama untuk orang yang ditahan sehubungan dengan situasi kekerasan dalam negeri, terutama mereka yang oleh pihak berwenang dianggap sebagai ancaman terhadap sistem yang ada karena kata-kata, tindakan-tindakan, atau tulisan-tulisan mereka atau bahkan sekedar karena mereka adalah bagian dari kelompok etnis tertentu atau agama tertentu. Dalam pengertian luas, orang-orang semacam ini sering kali digolongkan sebagai oposan (lawan) yang harus dihukum atau setidak-tidaknya dikendalikan dengan cara dicabut kebebasannya. Kadang-kadang mereka ditempatkan di bawah yurisdiksi khusus atau dituduh melakukan kejahatan terhadap keamanan negara yang diatur dalam peraturan perundungan nasional tertentu. Kadang-kadang mereka juga ditahan berdasarkan hukum pidana biasa. Risiko mengalami tindakan sewenang-wenang atau tindakan sesuka hati yang dihadapi oleh tahanan-tahanan semacam itu sering kali lebih besar daripada yang dihadapi oleh tahanan-tahanan lain.

-
- 18 Pasal 5(2)(d) Statuta Gerakan Palang Merah dan Bulan Sabit Merah Internasional, yang menetapkan mandat ICRC untuk memberikan bantuan dan perlindungan kepada korban situasi gangguan dalam negeri; lihat juga Pasal 5(3) Statuta tersebut.
- 19 Penyebutan secara tak langsung atas akses ICRC ke tahanan di luar situasi konflik bersenjata juga terdapat dalam resolusi-resolusi Konferensi Internasional Palang Merah dan Bulan Sabit Merah [Resolusi VI dari Konferensi ke-24 (1981) dan Resolusi XIV dari Konferensi ke-16 (1938)]. Beberapa konvensi internasional tertentu juga menyebut-nyebut kunjungan ICRC kepada tahanan di luar situasi konflik bersenjata (tetapi tidak menjadi dasar hukum bagi kunjungan semacam itu): Pasal 6(5) Konvensi Menentang Penyanderaan (1979), Pasal 10(4) Konvensi Menentang Perekutuan, Penggunaan, Pendanaan, dan Pelatihan Serdadu Bayaran (1989), Pasal 7(5) Konvensi Menekan Pemboman Teroris (1997), Pasal 9(3) Konvensi Menekan Pendanaan Terorisme (1999), dan Pasal 32 Protokol Opsisional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan (2002). Yang terakhir, Resolusi 23 dari Kongres ke-8 Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Pencegahan Kejahatan dan Perlakuan Pelaku Pelanggaran yang diselenggarakan pada tahun 1990 –yang setelahnya Majelis Umum PBB, dalam Resolusinya No. 45/121, mengajak pemerintah-pemerintah agar mengambil inspirasi dari resolusi-resolusi dan instrumen-instrumen yang diadopsi pada kesempatan tersebut untuk menyusun peraturan perundang-undangan dan pedoman yang semestinya– menyatakan bahwa “masyarakat internasional telah memberi [ICRC] mandat melalui Konvensi-konvensi Jenewa 1949, Protokol-protokol Tambahan 1977 untuk Konvensi-konvensi tersebut, dan Statuta Gerakan Palang Merah dan Bulan Sabit Merah Internasional agar melindungi orang-orang yang dicabut kebebasannya sehubungan dengan peristiwa-peristiwa tersebut [yaitu, situasi konflik bersenjata internasional dan situasi konflik lain serta situasi kekacauan dalam negeri], pada khususnya tawanwan perang, interniran sipil, dan tahanan keamanan.”

Akhirnya, ICRC berkepedulian terhadap tahanan yang menghadapi kemungkinan lebih besar untuk mengalami perlakuan keras atau perampasan hak dibandingkan dalam situasi yang stabil, misalnya dalam situasi di mana pihak berwenang –karena alasan-alasan tertentu– telah kehilangan kendali penuh atas aparat penegak hukum.²⁰ Dalam situasi semacam ini, intervensi ICRC berkemungkinan dilakukan bagi semua tahanan, apapun alasan penahanan mereka.

Penerimaan atas tawaran pelayanan dari ICRC tidak sama artinya dengan mengakui bahwa situasi tertentu memang ada, terutama situasi konflik bersenjata.²¹ Penerimaan atas kunjungan tahanan ICRC sering kali merupakan ungkapan keinginan pihak berwenang terkait untuk memastikan bahwa para tahanan menerima perlakuan yang layak dan manusiawi.

Di luar konflik bersenjata internasional, ICRC harus memperoleh izin (otorisasi) untuk melaksanakan kunjungan tahanan, yaitu melalui perundingan dengan pihak-pihak berwenang, termasuk dengan kelompok bersenjata maupun dengan entitas non-negara yang mungkin ada.²² Izin tersebut bisa diberikan secara lisan atau secara tertulis (dalam bentuk pertukaran surat, surat jalan yang ditandatangani menteri, surat perintah yang dikeluarkan pihak eksekutif, ataupun dalam bentuk penandatanganan perjanjian formal). Kriteria yang menentukan pilihan prosedur tergantung pada sistem hukum yang ada, berfungsinya lembaga-lembaga negara, dan pertimbangan mengenai kepastian atau praktik nasional. ICRC cukup sering menandatangani perjanjian formal mengenai kunjungan tahanan. Perjanjian ini bisa mempunyai nilai formal sebagai perjanjian internasional sehingga kadang-kadang diterbitkan dalam buletin nasional resmi (berita negara), tergantung pada konstitusi negara yang bersangkutan.²³

Proses untuk memperoleh akses ke tahanan kadang-kadang bisa sulit. Proses tersebut sering kali makan waktu dan memerlukan kesabaran serta kemampuan berunding. Ada situasi-situasi di mana ICRC hadir tetapi tidak dapat mengakses ke tahanan. Ada pula situasi-situasi di mana ICRC ingin bekerja aktif tetapi menghadapi pintu tertutup, yaitu pihak-pihak berwenang sama sekali menolak berdialog dengan ICRC tentang permasalahan apapun yang menyangkut penahanan secara keseluruhan dan terutama tentang kemungkinan ICRC mendapatkan akses ke tahanan. Ada lagi situasi-situasi di mana ICRC tidak dapat memperoleh semua yang dibutuhkannya, misalnya karena pihak berwenang tertentu memberikan akses ke sebagian tahanan saja atau baru memberikan akses ke tahanan setelah lewatnya jangka waktu tertentu.

-
- 20 Contoh situasi ini terutama adalah yang terjadi di Zaire di bawah kepemimpinan Presiden Mobutu, di mana pada praktiknya tidak tersedia anggaran untuk penjara-penjara sehingga para penghuni penjara harus memenuhi sendiri kebutuhan dasar mereka kalau tidak mau mati.
- 21 Pasal 3 Ketentuan yang Sama pada keempat Konvensi Jenewa 1949 secara tegas menyatakan prinsip ini: “Penerapan ketentuan-ketentuan tersebut di atas tidak berdampak pada status hukum Pihak-pihak yang terlibat konflik.”
- 22 ICRC telah mengunjungi tahanan yang ditahan oleh banyak sekali gerakan bersenjata seperti TPLF (Front Pembelaan Rakyat Tigray) di Etiopia, RPF (Front Patriotik Rwanda) di Rwanda, SPLA/M (Pasukan/Gerakan Pembelaan Rakyat Sudan) di Sudan Selatan, UNITA (Kesatuan Nasional bagi Kemerdekaan Penuh Angola), LTTE (Pembelaan Macan Tamil Eelam) di Sri Lanka, FARC (Pasukan Bersenjata Revolusioner Kolombia) di Kolombia, kelompok-kelompok terpenting Kurdi dan pihak berwenang *de facto* di wilayah Kurdi di Irak, pihak berwenang *de facto* di Abkhazia dan di Nagorniy Karabakh, Otoritas Palestina, dan lain sebagainya.
- 23 Misalnya, perjanjian yang ditandatangani di Afrika Selatan pada tahun 1995 dan perjanjian yang ditandatangani dengan Azerbaijan pada tahun 2000.

Dari pengalaman, lebih dari satu kali ICRC menemui pemerintah yang tidak menghormati atau berupaya menghindari kewajibannya untuk mengizinkan kunjungan tahanan ICRC dalam konflik bersenjata internasional. Pemerintah semacam ini sering kali berdalih bahwa tidak ada konflik bersenjata (atau bahkan tidak ada situasi pendudukan) atau bahwa konflik yang ada bukan konflik bersenjata internasional. Kadang-kadang mereka mengharuskan ICRC untuk merundingkan akses terlebih dahulu, dan kadang-kadang mereka begitu saja menolak memberikan akses menyangkut semua tahanan atau sebagian tahanan.

Supaya gambaran di atas lengkap, kunjungan-kunjungan yang dilakukan oleh ICRC kepada para tahanan yang berada di bawah kewenangan mahkamah-mahkamah internasional juga perlu disebut di sini (yaitu Mahkamah Internasional untuk bekas Yugoslavia, Mahkamah Internasional untuk Rwanda, Mahkamah Khusus untuk Sierra Leone). Demikian pula, ICRC secara reguler mengakses ke orang-orang yang ditahan oleh berbagai pasukan internasional (yaitu pasukan internasional pemeliharaan perdamaian, pembentukan perdamaian, dan penegakan perdamaian) seperti UNOSOM di Somalia, SFOR di Bosnia, UNMIK dan KFOR di Kosovo, dan INTERFET dan UNTAET di Timor Timur.

Prasyarat kegiatan

Analisis permasalahan dan situasi

Setiap kegiatan demi tahanan mengharuskan agar keseluruhan situasi yang ada dipahami dan dianalisis secermat-cermatnya terlebih dahulu. Pengetahuan ini diperlukan untuk menentukan tujuan yang relevan dan strategi kegiatan yang semestinya. Informasi yang diperlukan diperoleh dengan cara-cara yang sepenuhnya transparan dan, bilamana mungkin, melalui kerja sama dengan pihak-pihak berwenang terkait. Namun, bisa jadi pihak berwenang merasa bahwa pertanyaan-pertanyaan tertentu yang diajukan oleh ICRC merupakan persoalan keamanan nasional. Ini kadang-kadang dapat menghambat atau setidak-tidaknya menunda secara signifikan proses pemahaman dan analisis yang tepat atas situasi dan permasalahan yang ada.

Faktor-faktor yang perlu dipertimbangkan dibagi menjadi beberapa kelompok utama sebagai berikut:

- *Karakteristik situasi*

Jenis konflik atau situasi lain yang ada adalah sedemikian rupa sehingga dapat menjadi pemberanakan bagi intervensi ICRC, dan sifat serta besarnya pertaruhan kepentingan pihak-pihak yang berperang dan orang-orang terkait dapat mempengaruhi keseriusan risiko-risiko yang dihadapi para tahanan.

Jenis entitas/lembaga yang bertugas melakukan penangkapan dan penahanan (antara lain militer, paramiliter, kepolisian, pasukan intervensi khusus, milisi, kelompok bersenjata, organisasi pengamanan swasta) merupakan salah satu faktor penting.

Harus diperhitungkan pula faktor-faktor sosio-budaya yang dapat mempengaruhi taraf toleransi menyangkut penggunaan kekerasan dalam hubungan-hubungan sosial pada umumnya dan terhadap orang-orang yang dianggap “menyimpang” atau “jahat” pada khususnya.

• *Kebijakan dan praktik pihak-pihak berwenang negara*

Pertimbangan yang utama dalam hal ini ialah ada-tidaknya komitmen internasional negara yang bersangkutan dan pihak-pihak yang berperang (yaitu komitmen untuk menghormati terutama aturan-aturan dalam Hukum Humaniter Internasional atau perjanjian-perjanjian regional yang berkenaan dengan perlindungan orang) dan sudah-belumnya aturan-aturan internasional ini diintegrasikan ke dalam hukum atau peraturan perundang-undangan nasional. Pengetahuan tentang kerangka hukum dan norma nasional (yaitu peraturan perundang-undangan, aturan-aturan, petunjuk pemerintah), tentang ada-tidaknya kekurangan-kekurangan padanya, dan tentang seberapa jauh kerangka hukum dan norma tersebut sudah atau dapat dilaksanakan²⁴ merupakan faktor pertimbangan penting.

Kebijakan penahanan (yaitu: tujuan yang hendak dicapai melalui penahanan; karakteristik berbagai sistem dan peraturan penahanan yang diterapkan di tempat-tempat penahanan; ada-tidaknya bentuk-bentuk penahanan yang keras; ada-tidaknya sarana penahanan berpengamanan tinggi; dan lain sebagainya) dan cara-cara pemolisian yang dipakai (yaitu: penangkapan massal atau penangkapan terarah; jangka waktu penahanan *incommunicado* atau penahanan tanpa kesempatan komunikasi; jangka waktu penahanan di tempat penahanan sementara; apakah pencabutan kebebasannya untuk jangka pendek atau jangka panjang; dan lain sebagainya) harus diketahui. Harus diketahui pula jenis-jenis pencabutan kebebasan yang diterapkan (penginterniran, penahanan administratif, penahanan pidana, penahanan sementara, dan lain sebagainya).

• *Modus operandi pihak-pihak berwenang negara, terutama pihak-pihak berwenang yang terkait dengan penyelenggaraan keadilan*

Pengetahuan mengenai faktor-faktor berikut ini sangat penting: modus operandi pihak-pihak berwenang; apakah rantai-rantai komando yang ada andal dan berfungsi dengan baik; apakah struktur-struktur yang ada dan proses-proses pengambilan keputusan yang berlaku bersifat terpusat atau terdesentralisasi; dan seberapa besarkah otonomi yang dimiliki oleh badan-badan yang bertanggung jawab atas pemolisian. Selain itu, sangat penting pula pengetahuan mengenai faktor-faktor berikut ini: prosedur kerja institusi-institusi kunci di bidang penahanan seperti direktorat pemasarakatan; interaksi antara berbagai lembaga terkait (kepolisian, pengadilan, direktorat pemasarakatan, dan kementerian-kementerian yang memberikan dukungan penting kepada lembaga pemasarakatan seperti keuangan, kesehatan, pendidikan, lapangan kerja, dan lain sebagainya); dan ada-tidaknya berbagai mekanisme pengawasan di lingkungan pemerintahan atau peradilan.

24 Di cukup banyak negara, terutama negara berkembang, sistem konstitusional dan peraturan perundang-undangan nasionalnya belum terlaksana secara penuh atau belum dihormati di seluruh wilayah negara karena berbagai alasan (masalah anggaran, tidak memadainya jumlah hakim, penolakan pegawai negeri dan petugas penegak hukum untuk ditempatkan di wilayah terpencil atau di kawasan yang penuh masalah keamanan, dan lain sebagainya). Dalam sejumlah kasus lain, pihak eksekutif menangguhkan penerapan undang-undang tertentu, baik secara terang-terangan atau dengan cara mengadopsi berbagai keputusan atau pedoman.

- *Sumber daya keuangan, materi, dan manusia yang dimiliki pihak berwenang*

Faktor-faktor yang diperhitungkan terutama adalah: standar kehidupan dan pembangunan ekonomi; taraf prasarana yang ada; besarnya APBN dan alokasi anggaran bagi sistem pemasarakatan dan sistem penindakan dalam pengertian luas; jumlah personil yang bertugas dalam sistem administrasi peradilan; dan tugas-tugas yang mereka laksanakan serta taraf pelatihan yang tersedia bagi mereka.

- *Penyelenggaraan berbagai tempat penahanan*

Fokus perhatian di sini ialah pada sistem penahanan beserta peraturan-peraturan yang berlaku (menyangkut kategori tahanan, gender, usia, dan lamanya masa hukuman yang diberlakukan) dan pada kondisi aktual penyelenggaraan tempat-tempat penahanan beserta tahanannya (termasuk aspek-aspek seperti: ada-tidaknya dan mutu pengawasan dan pelayanan medis; ada-tidaknya kesempatan kontak antara tahanan dan keluarga; ada-tidaknya kegiatan produksi dan kegiatan pendidikan bagi tahanan; dan bagaimana sistem sanksi disipliner yang berlaku).

Lingkungan dan mekanisme pengawasan yang positif

Proses untuk memahami situasi dan fenomena yang ada serta menganalisis bekerjanya berbagai lembaga dan sarana penahanan yang ada bukanlah perkara mudah. Jika melakukan proses tersebut tanpa keterlibatan pemerintah, sulit bagi ICRC untuk mengatakan akan dapat mengerti semua permasalahan yang ada.

Penghormatan terhadap martabat dan kesejahteraan tahanan tergantung pada adanya lingkungan yang positif. Tanggung jawab utama untuk membangun dan memelihara lingkungan seperti itu terletak di pundak pihak-pihak berwenang terkait. Mereka terikat oleh kewajiban untuk memenuhi kebutuhan dasar orang-orang yang mereka tangkap dan tahan dan untuk menjamin perlakuan yang layak dan manusiawi bagi orang-orang ini. Bilamana pihak berwenang mengetahui adanya masalah tertentu, mereka harus secepat mungkin mengambil semua langkah yang diperlukan untuk memperbaikinya. Ini bisa berarti bahwa pihak berwenang harus melakukan penyelidikan yang bersifat segera dan tidak memihak bilamana ada alasan kuat untuk menduga telah terjadi perlakuan sewenang-wenang²⁵ dan, jika fakta-fakta yang diketemukan membuktikan dugaan tersebut, harus memberikan sanksi atau hukuman yang semestinya.²⁶

Lingkungan positif semacam itu, kalaupun benar-benar ada, berpotensi untuk menjadi tidak stabil. Setiap saat lingkungan semacam itu bisa dirongrong oleh kejadian tak terduga seperti serangan teroris, pecahnya ketegangan sosial, atau sekedar perubahan sikap. Jadi, risiko terjadinya perlakuan sewenang-wenang merupakan hal konstan. Karena itu, lingkungan yang positif harus terus dipantau, dikembangkan, dan diperkuat melalui mekanisme-mekanisme yang mampu mendeteksi perlakuan sewenang-wenang seketika itu juga dan mampu memberikan tekanan seperlunya kepada pihak-pihak berwenang terkait agar mereka mengambil langkah-langkah yang semestinya. Mekanisme-mekanisme semacam ini dikenal dengan nama mekanisme pengawasan (*regulatory mechanism*).

25 Kewajiban ini terutama terdapat dalam Pasal 12 Konvensi Menentang Penyiksaan.

26 Terutama berdasarkan Pasal 4 Konvensi Menentang Penyiksaan tetapi juga berdasarkan ketentuan-ketentuan Konvensi-konvensi Jenewa yang berkenaan dengan pelanggaran berat atau pelanggaran serius lain terhadap Hukum Humaniter Internasional (yaitu Pasal 40, 50, 129, dan 146 dari, masing-masing, KJ I, II, III, dan IV).

Pada dasarnya ada dua jenis mekanisme pengawasan:

- mekanisme pengawasan internal, yaitu mekanisme pengawasan yang berkerja di dalam negeri dan khusus bagi masyarakat di negeri tersebut. Mekanisme pengawasan semacam ini antara lain adalah: media independen, berbagai kelompok hak warga, pengacara, sistem peradilan independen, peran tradisional para tetua/tokoh masyarakat,²⁷ dan lain sebagainya;
- mekanisme pengawasan eksternal, yaitu mekanisme pengawasan yang bekerja di tingkat masyarakat internasional, terutama dengan memberikan tekanan diplomatik dan tekanan ekonomi terhadap pihak-pihak berwenang terkait. Mekanisme pengawasan semacam ini antara lain adalah: media internasional, mahkamah internasional, pemerintah-pemerintah lain,²⁸ organisasi kemanusiaan internasional (badan-badan PBB dan LSM internasional), dan lembaga atau organisasi HAM internasional.²⁹

Respons dari berbagai pihak pemberi intervensi yang menjadi mekanisme pengawasan itu tidak dapat sederhana dan tidak boleh direduksi menjadi sebuah tindakan bersama yang tunggal. Tindakan mereka harus beragam dan saling melengkapi (terutama berupa langkah-langkah politik dan langkah-langkah untuk mengembangkan pembangunan dan kerja sama) tetapi memiliki satu tujuan yang sama, yaitu memulihkan parameter-parameter yang memastikan dihormatinya hak-hak dasar setiap individu. ICRC –terutama berkat independensinya, kehadirannya setiap hari di lapangan, kontak-kontak yang dilakukannya dengan semua pihak berwenang terkait, dan preferensinya yang menonjol terhadap dialog konfidensial– dapat bertindak sebagai pengganti (substitusi) bagi mekanisme pengawasan internal untuk melakukan intervensi dalam situasi krisis, yaitu bilamana mekanisme-mekanisme pengawasan internal tidak berfungsi lagi, terganggu, tidak ada, atau hilang.

27 Misalnya di masyarakat Somalia atau Burundi.

28 Berdasarkan Pasal 1 Ketentuan yang Sama pada keempat Konvensi Jenewa 1949, Negara-negara Peserta diharuskan untuk tidak saja menghormati Konvensi-konvensi tersebut tetapi juga untuk memastikan dihormatinya Konvensi-konvensi tersebut dalam segala keadaan.

29 Lembaga atau organisasi HAM internasional ini bisa mempunyai kaitan dengan badan-badan PBB yang dibentuk berdasarkan perjanjian internasional seperti Komite Menentang Penyiksaan (dibentuk berdasarkan Konvensi Menentang Penyiksaan), Komite HAM (dibentuk berdasarkan Kovenan Hak-hak Sipil dan Politik 1966), Komite Hak Anak (dibentuk berdasarkan Konvensi Hak Anak 1989); atau dengan mekanisme-mekanisme yang dibentuk berdasarkan resolusi dari Komisi HAM PBB seperti Pelapor Khusus Penyiksaan (*the Special Rapporteur on Torture*), Pelapor Khusus Eksekusi Ekstrajudisial, Sumir, atau Sewenang-wenang (*the Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary, or Arbitrary Executions*), atau Kelompok Kerja Penahanan Sewenang-wenang (*the Working Group on Arbitrary Detention*); atau dengan Kantor Komisioner Tinggi HAM PBB (*the Office of the High Commissioner for Human Rights*); atau dengan organisasi-organisasi regional [yaitu badan yang dibentuk berdasarkan perjanjian regional seperti Komite Eropa Mencegah Penyiksaan (*the European Committee for the Prevention of Torture*), Komisi Antar-Amerika untuk HAM (*the Inter-American Commission on Human Rights*), atau Komisi Afrika untuk HAM dan Hak-Hak Rakyat (*the African Commission on Human and Peoples' Rights*)]; dan mekanisme-mekanisme yang dibentuk berdasarkan resolusi organisasi regional (misalnya Pelapor Khusus Penjara dan Kondisi Penahanan di Afrika), atau mungkin pula lembaga atau organisasi HAM internasional tersebut merupakan LSM (organisasi non-pemerintah atau lembaga swadaya masyarakat).

Karakteristik pendekatan ICRC

Pendekatan ICRC di bidang penahanan mempunyai beberapa karakteristik.³⁰ Sebagian dari karakteristik-karakteristik ini juga dimiliki oleh organisasi dan badan lain. Sebagian lagi adalah khas ICRC (yaitu: pendekatan komprehensif, tindak lanjut individual, independensi total terhadap pihak berwenang, kemampuan mengintervensi di dalam negara yang bersangkutan, dialog berkelanjutan dengan semua pihak berwenang terkait di berbagai tingkatan). Karakteristik-karakteristik tersebut secara keseluruhan menjadikan pendekatan ICRC sebagai pendekatan yang unik.

Pendekatan teradaptasi

Prioritas ICRC ialah melakukan persuasi kepada pihak-pihak berwenang terkait agar mereka menghormati hak-hak dasar individu. Untuk tujuan itu, respons terbaik yang diharapkan harus ditetapkan terlebih dahulu, yaitu berdasarkan hasil analisis atas keseluruhan situasi yang ada dan diadaptasikan dengan masalah yang teridentifikasi serta penyebabnya.

Penyebab adanya masalah dan disfungsi bisa saja berasal dari kebijakan atau strategi represi (penindakan) yang konsepnya atau implementasinya tidak sesuai dengan norma dan standar internasional. Sebagian lagi bisa berasal dari kegagalan atau ketidakmampuan pihak berwenang terkait untuk memastikan bahwa lembaga-lembaga dan sistem-sistem yang dipimpinnya beroperasi dengan baik sehingga integritas dan martabat tahanan dihormati. Yang terakhir, ada pula faktor-faktor sosial yang mungkin menjadi penyebab masalah atau disfungsi, antara lain faktor besarnya toleransi menyangkut penggunaan kekerasan. Pada praktiknya, arti penting masing-masing dari berbagai parameter tadi tidak selalu dapat diidentifikasi dengan jelas.

Bagi ICRC, tantangan yang utama ialah memastikan bahwa kegiatannya cocok bagi kebutuhan dan jenis situasi yang ada dalam konteks tertentu. Dengan demikian, diperlukan pendekatan teradaptasi. Lebih lanjut, pendekatan teradaptasi ini bisa sangat berbeda antara situasi yang satu dan situasi lain. Misalnya saja, hanya ada sedikit sekali persamaan antara pusat pemeriksaan dan penahanan di Guantánamo Bay, yang diselenggarakan oleh negara yang kaya sumber daya seperti Amerika Serikat itu, dan penjara ketinggalan zaman yang kelebihan penghuni di negara berkembang seperti Rwanda.

³⁰ Lihat terutama Pascal Daudin dan Hernan Reyes, “How visits by the ICRC can help prisoners cope with the effects of traumatic stress” (Bagaimana kunjungan ICRC dapat membantu tahanan menanggulangi efek dari stres traumatis), dalam *International Responses to Traumatic Stress* (Respons Internasional terhadap Stres Traumatis), Baywood Publishers, New York, 1966, hal. 219-256.

Dengan demikian, ICRC harus secara reguler mengadaptasikan bentuk-bentuk kegiatannya sesuai situasi yang ada.³¹

Pendekatan terpadu: Dari kunjungan sampai pemberian bantuan

Dalam pendekatannya, ICRC memprioritaskan upaya menyadarkan pihak berwenang terkait akan tanggung jawab mereka. Upaya untuk mempromosikan rasa tanggung jawab bisa efektif, asalkan pihak berwenang terkait mempunyai kemauan politik, pun dalam tingkat minimum, untuk mengikuti rekomendasi-rekomendasi yang diberikan dan untuk bekerja sama secara benar. Kemauan politik seperti ini, bilamana tidak ada, bisa juga diupayakan keberadaannya oleh pihak ketiga yang mampu mempengaruhi pihak berwenang (melalui upaya mobilisasi) atau bahkan oleh tekanan publik (upaya pengecaman terbuka).³² Praktik ICRC sendiri menyangkut pengecaman terbuka adalah restriktif (mengikuti persyaratan yang ketat) dan mengharuskan terpenuhinya terlebih dahulu sejumlah kondisi tertentu.³³ Bilamana kemauan politik ada tetapi sarana atau pengetahuan teknis tidak ada, ICRC dapat memberikan dukungan melalui berbagai cara, termasuk memperkuat kapasitas-kapasitas setempat. Dalam situasi darurat, atau bilamana pihak berwenang tidak mampu memenuhi kebutuhan dasar para tahanan walaupun sebenarnya sangat ingin, ICRC dapat melangkah lebih jauh dengan memberikan bantuan secara langsung, yaitu dengan memikul sebagian dari kewajiban pihak berwenang.

Kunjungan tahanan adalah inti pendekatan ICRC itu sendiri. Kunjungan jelas-jelas merupakan cara yang efektif untuk mengidentifikasi kejadian perlakuan buruk (*ill-treatment*), kondisi penahanan yang kurang layak, dan masalah-masalah lain yang mungkin ada. Kunjungan itu sendiri juga bisa memberikan efek profilaksis sampai taraf tertentu sehingga sangat penting dalam mencegah tindakan sewenang-wenang.

31 Ada lima bentuk tindakan:

- persuasi atau promosi rasa tanggung jawab: meyakinkan pihak berwenang untuk mengambil tindakan sendiri dalam rangka menghentikan perbuatan semena-mena atau pelanggaran atau membantu korban-korban perbuatan semacam itu;
- dukungan: bekerja sama secara langsung ataupun secara tidak langsung dengan pihak berwenang dengan memberi mereka sarana yang diperlukan untuk memenuhi kewajiban-kewajiban hukum mereka;
- substitusi: bertindak sebagai pengganti bagi pihak berwenang yang gagal menghentikan perbuatan semena-mena atau pelanggaran atau gagal membantu korban-korban perbuatan semacam itu;
- mobilisasi: mengerahkan kepedulian dan pengaruh entitas-entitas lain (negara-negara, LSM-LSM, lembaga-lembaga masyarakat sipil, organisasi-organisasi internasional atau regional) untuk memperoleh dukungan dari mereka agar perbuatan semena-mena atau pelanggaran dapat dicegah atau dihentikan atau untuk memperoleh dorongan dan bantuan dari mereka agar pihak berwenang dapat memenuhi tanggung jawab dan kewajiban hukum mereka;
- pengecaman terbuka (*denunciation*): menyatakan di depan publik adanya perbuatan semena-mena atau pelanggaran sebagai cara untuk menekan pihak berwenang atau memaksa mereka untuk mengambil tindakan dalam rangka menghentikan perbuatan semena-mena atau pelanggaran tersebut atau membantu korban-korbnanya;
- Untuk definisi istilah-istilah di atas, lihat: Paul Bonard, *Modes of action used by humanitarian players: criteria for operational complementarity* (Cara-cara bertindak yang dipakai oleh para pelaku kemanusiaan: kriteria bagi kesalingmelengkапian operasional), ICRC, Jenewa, 1999; Sylvie Glossi Caverzascio, *Strengthening Protection in War: A Search for Professional Standards* (Meningkatkan Perlindungan di Masa Perang: Pencarian Standar Profesi), Komite Internasional Palang Merah, Jenewa, 2001, hal. 29-33; *Humanitarian Protection: A Guidance Booklet* (Perlindungan Kemanusiaan: Buku Kecil Pedoman), Hugo Slim dan Luis Enrique Eguren, ALNAP, London, 2005 (segera terbit).

32 Dalam situasi konflik bersenjata, pengecaman terbuka dan seruan agar Negara-negara Peserta Konvensi-konvensi Jenewa bertindak dilakukan berdasarkan Pasal 1 Ketentuan yang Sama pada keempat Konvensi Jenewa, yang mengharuskan Negara-negara Peserta untuk "menghormati dan memastikan dihormatinya Konvensi ini dalam segala keadaan."

33 Lihat "Action by the International Committee of the Red Cross in the event of breaches of international humanitarian law" (Tindakan Komite Internasional Palang Merah bilamana terjadi pelanggaran Hukum Humaniter Internasional), *International Review of the Red Cross*, Januari-Februari 1981, No. 220, hal. 76-83; lihat juga catatan kaki #42.

Kunjungan juga memainkan peran psikologis: selama berbulan-bulan atau bahkan bertahun-tahun, tahanan sering kali mendapat utusan ICRC sebagai satu-satunya orang baik yang datang mengunjunginya dan memberinya kesempatan untuk mengungkapkan segala keluhan dan kecemasannya tanpa perlu khawatir atau takut. Akhirnya, kunjungan merupakan kesempatan untuk memulai proses dialog praktis dengan pihak berwenang penahanan, karena kehadiran ICRC yang hanya sebentar-sebentar di tempat penahanan itu tidak dapat menjamin bahwa integritas fisik dan moral para tahanan akan dihormati. Hanya pihak berwenang penahanan sendirilah yang dapat melaksanakan tanggung jawab tersebut. Itulah sebabnya tujuan kegiatan ICRC tersebut ialah untuk menyakinkan pihak berwenang, dengan cara mendekati mereka, agar mereka mau mengadopsi solusi-solusi yang direkomendasikan oleh ICRC untuk masalah-masalah kemanusiaan yang teramati oleh ICRC.

Walaupun fokusnya terutama adalah pada orang –yaitu tahanan yang diajak bicara oleh utusan ICRC– kunjungan benar-benar memberikan pemahaman mengenai semua aspek penahanan dan semua faktor yang mempengaruhi kehidupan tahanan (misalnya: bangunan tempat penahanan, pengelolaan pelayanan penjara, penyelenggaraan peraturan-peraturan dan pedoman-pedoman internal, dan lain sebagainya).

Berdasarkan kunjungan dan temuan-temuan kunjungan itulah ICRC mengadopsi satu set langkah komprehensif. Pertama-tama ialah diskusi dengan pihak administrasi tempat penahanan dan atasannya, yang diikuti dengan penyusunan kertas kerja (*working document*) berisi temuan-temuan kunjungan dan rekomendasi-rekomendasi ICRC dan kemudian penyusunan laporan ringkas (*summary report*) mengenai situasi di satu tempat penahanan atau lebih atau mengenai adanya masalah tertentu. Pendekatan ini dilaksanakan di semua tingkatan dalam sistem penahanan dan rantai komando yang bersangkutan, baik sipil, militer, ataupun kepolisian. Bersamaan dengan itu, dan dengan persetujuan dari pihak berwenang terkait, ICRC dapat mengambil serangkaian langkah dan prakarsa yang saling berkaitan untuk mendukung pekerjaannya memantau tempat-tempat penahanan yang bersangkutan atau untuk mendukung pendekatan yang dipakainya dalam memastikan bahwa para tahanan yang bersangkutan memperoleh perlakuan yang layak dan manusiawi. Langkah-langkah dan prakarsa-prakarsa tersebut antara lain adalah:

- memberikan advokasi/pertimbangan mengenai permasalahan hukum dan permasalahan serupa (misalnya: peraturan perundang-undangan mengenai penjara/pemasyarakatan, peraturan-peraturan mengenai pengelolaan penjara/lembaga pemasyarakatan, dan lain sebagainya);
- menerjemahkan ke dalam bahasa nasional dokumen-dokumen acuan yang diterbitkan oleh ICRC atau, dengan persetujuan pihak berwenang sistem penahanan, dokumen-dokumen acuan yang disusun oleh penulis lain atau organisasi lain³⁴;
- memberikan advokasi, kadang-kadang disertai dengan dukungan materi, mengenai pembentukan dan pengelolaan pelayanan-pelayanan negara dan sarana-sarananya;³⁵

34 Contoh penting ialah yang terjadi di Etiopia, yaitu diterjemahkannya ke dalam bahasa Amhar buku manual “A Human Rights Approach to Prison Management: Handbook for Prison Staff” (Pendekatan HAM untuk Manajemen Penjara: Buku Pegangan bagi Staf Penjara), Andrew Coyle, International Centre for Prison Studies, London, 2002.

35 Terutama memperbaiki pelayanan medis tempat penahanan.

- menyelenggarakan pelatihan spesialis bagi aparat penegak hukum (kepolisian, pengamanan, dan militer),³⁶ petugas penjara/lapas³⁷ atau tenaga ahli yang bekerja di penjara/lapas,³⁸ misalnya petugas medis dan petugas yang menangani pasokan air dan sarana sanitasi;
- menyelenggarakan lokakarya antardisiplin yang mempertemukan tenaga profesional dari berbagai bidang untuk menangani masalah yang sama;³⁹
- mempertemukan pihak berwenang dengan organisasi yang mengkhususkan diri di bidang yang bukan keahlian khusus ICRC;
- merenovasi atau membangun sarana sanitasi (toilet, tangki septic, kamar mandi, dan lain sebagainya), sarana dapur, atau sarana kesehatan (membangun dan memperlengkapi klinik dan/atau memberikan pasokan medis, dan lain sebagainya);
- menyelenggarakan pertukaran berita keluarga antara tahanan dan keluarga (dalam bentuk Berita Palang Merah) dengan pemantauan atau bahkan penyensoran oleh pihak berwenang yang berkompeten;
- memberikan produk-produk higiene atau barang-barang kebutuhan rekreasi secara langsung kepada tahanan;
- memberikan makanan atau mendirikan rantai posko makanan dalam keadaan perkecualian,⁴⁰ atau melakukan tindakan darurat bilamana timbul epidemi seperti kolera

Fleksibilitas

Karena panggilan ICRC ialah untuk bertindak dalam konteks yang sangat beragam di seluruh dunia, organisasi tersebut harus bisa se-fleksibel mungkin. Prioritas utamanya ialah untuk melayani kepentingan orang-orang yang terkena dampak –yaitu para tahanan– dan untuk memenuhi kebutuhan mereka. Tidak ada ruang bagi pendekatan yang kaku atau pendekatan tunggal.

36 ICRC menyelenggarakan kursus-kursus untuk berbagai tingkatan (terutama kursus dasar dan kursus instruktur). Tujuan utamanya ialah menciptakan kapasitas nasional jangka-panjang untuk melanjutkan sendiri penyelenggaraan kursus-kursus tersebut. Melalui kursus-kursus ini, ICRC pada dasarnya berupaya agar para peserta mengenal dengan baik berbagai peraturan hukum, kode etik, dan standar profesi yang berlaku dan, dalam hal ini, ICRC sangat menekankan perlunya menghormati integritas fisik dan moral tersangka selama penangkapan dan penahanan. ICRC berhati-hati untuk tidak mengajarkan teknik-teknik (misalnya teknik interogasi) di bidang-bidang yang bukan merupakan kompetensinya dan di bidang-bidang di mana ICRC tidak dapat terlibat tanpa merugikan prinsip-prinsip tindakannya, terutama prinsip kenetralan. Untuk aparat kepolisian dan pengamanan, kursus-kursus tersebut didasarkan pada publikasi berjudul *"To Serve and Protect: Human Rights and Humanitarian Law for Police and Security Forces"* (Melayani dan Melindungi: Hukum HAM dan Hukum Humaniter bagi Aparat Kepolisian dan Pengamanan), ICRC, Jenewa, 1998. Untuk angkatan bersenjata, ICRC telah menerbitkan sebuah buku pedoman pelatihan dengan judul *The Law of Armed Conflict: Teaching File for Instructors* (Hukum Konflik Bersenjata: Bahan Ajar untuk Instruktur), ICRC, Jenewa, 2002.

37 Ini bisa berupa penyelenggaraan seminar internasional yang diadakan dalam skala regional, pemberian dukungan bagi seminar yang diselenggarakan oleh organisasi lain, penyelenggaraan seminar pelatihan nasional tentang standar nasional, dan penyelenggaraan lokakarya tentang berbagai permasalahan yang terkait dengan penahanan dan kepenjaraan. Bilamana diperlukan, lokakarya-lokakarya ini diselenggarakan dengan partisipasi dari pakar atau pejabat internasional atau dari organisasi spesialis.

38 Pelatihan tersebut bisa berupa lokakarya praktis di penjara tertentu, di tingkat provinsi, atau di tingkat nasional, pelaksanaan proyek percontohan, atau penyediaan tenaga ahli teknis.

39 Misalnya mengenai perawatan tuberkulosis atau, secara lebih umum, mengenai pengorganisasian pelayanan-pelayanan terkait penahanan (untuk hakim, petugas penyelidikan/reskrim, petugas administrasi penjara).

40 Pada tahun 2004, misalnya di Rwanda, Madagaskar, dan Guinea.

Kunjungan dan kegiatan tindak-lanjutnya untuk tahanan yang berada di tempat penahanan sementara seperti kantor polisi, pusat interogasi, atau pangkalan militer tidak sama dengan kunjungan dan tindak-lanjutnya untuk tahanan yang berada di tempat penahanan permanen seperti lembaga pemasyarakatan (lapas). Penahanan administratif atau penginterniran tidak sama dengan penahanan yang berada di bawah wewenang sistem peradilan. Penahanan sandera, terutama oleh pihak swasta atau milisi yang tidak punya kaitan langsung atau kaitan organik dengan pihak berwenang pemerintah, memberikan tantangan tersendiri. Demikian pula dengan penahanan oleh pasukan internasional atau mahkamah internasional. Selain itu, kunjungan dan kegiatan tindak-lanjut untuk tahanan perempuan atau anak harus dilakukan dengan memperhitungkan banyak hal spesifik.⁴¹

Pengorganisasian kunjungan ICRC itu sendiri juga fleksibel. Jumlah utusan (*delegate*) dan tenaga spesialis (*specialist*) yang dikirimkan (berkisar dari satu hingga 12 orang), frekuensi kunjungan (bisa sekali seminggu atau bahkan sekali sehari; dalam situasi lain bisa sekali setahun atau bahkan kurang dari itu), jenis kunjungan (bisa berupa tur lengkap, yaitu mengunjungi semua bagian dan instalasi yang ada di kompleks tempat penahanan yang bersangkutan atau bisa berupa tur sebagian, yaitu mengunjungi bagian tertentu terkait dengan sebuah masalah tertentu) – semuanya itu bisa berbeda-beda signifikan antara tempat penahanan yang satu dan tempat penahanan lain. Langkah-langkah dan rekomendasi-rekomendasi yang diusulkan oleh ICRC sebagai hasil dari kunjungan juga bisa berbeda-beda secara substansial, dan demikian pula tindakan-tindakan dan prakarsa-prakarsa yang mungkin diambil oleh ICRC menyusul kunjungan.

Kedekatan jarak dan kehadiran reguler

ICRC tidak akan berkomentar ataupun bertindak menyangkut penahanan di sebuah negara jika, karena satu dan lain sebab, ICRC belum mengunjungi tahanan-tahanan yang bersangkutan dan belum memperoleh pengetahuan tangan-pertama mengenai situasi yang ada. Bilamana sudah diizinkan untuk mengunjungi para tahanan, maka ICRC akan membentuk sebuah perwakilan permanen yang ukurannya disesuaikan dengan jumlah tempat penahanan dan jumlah tahanan yang ada maupun dengan besar-kecilnya kebutuhan-kebutuhan yang teridentifikasi atau yang diperkirakan akan timbul. Bilamana mungkin, ICRC akan menangani beberapa negara melalui satu perwakilan.

Kehadiran langsung semacam itu memungkinkan ICRC untuk secara simultan memperoleh pengetahuan memadai tentang situasi yang ada, berada dalam jarak dekat dengan para tahanan maupun dengan pihak berwenang, melakukan dialog secara berkelanjutan, dan melakukan intervensi lapangan dengan sangat cepat jika krisisnya masuk tahap akut.

41 Mengenai topik ini, lihat terutama “*Addressing the Needs of Women affected by Armed Conflicts: An ICRC Guidance Document*” (Menyikapi Kebutuhan Perempuan yang Terkena Dampak Konflik Bersenjata: Dokumen Pedoman ICRC), ICRC, Jenewa, 2004, hal. 113-160.

Pendekatan kemanusiaan ketat yang non-politis dan independen

ICRC tahu persis apa yang menjadi tujuannya, yaitu memperbaiki situasi para tahanan dengan cara berupaya semaksimal mungkin untuk memastikan bahwa mereka diperlakukan secara bermartabat dan manusiawi.

Karena ingin memelihara kepercayaan semua pihak, ICRC independen bukan saja dari kepentingan politik: ICRC juga tidak melibatkan diri dengan cara apapun dalam permasalahan politik yang menimbulkan situasi ketegangan yang bersangkutan, yang membuatnya terpanggil untuk melakukan intervensi di bidang penahanan itu, dan ICRC juga tidak memberikan komentar apapun mengenai alasan penahanan. Demikian pula, relevansi tuduhan, kesalahan tahanan, dan legitimasi peraturan perundang-undangan yang mengizinkan penahanan tersebut (undang-undang darurat militer, undang-undang keadaan perkecualian, hukum pidana biasa, atau bahkan ketiadaan hukum) tidak menjadi pertimbangan langsung ICRC. Karena itu, pelanggaran yang dituduhkan kepada tahanan (ikut dalam pertempuran bersenjata, teorisme, subversi, sesat pikiran, dan lain sebagainya) tidak relevan bagi ICRC bilamana ICRC telah memutuskan bahwa tahanan yang bersangkutan masuk dalam bidang kepeduliannya.

Independensi (kemandirian) adalah salah satu prinsip dasar ICRC. Dalam melaksanakan pekerjaannya, ICRC senantiasa berhati-hati agar tetap dilihat sebagai organisasi yang independen dan yang semata-mata didorong oleh keinginan untuk meringankan penderitaan.

Dialog – kerahasiaan (konfidensialitas) – dampak

Landasan pendekatan ICRC ialah dialog: dialog dengan tahanan dan dialog dengan pihak berwenang.

Kerja sama dengan pihak berwenanglah yang dicari oleh ICRC, bukan konfrontasi. Karena itu, ICRC perlu memelihara hubungan yang erat, terstruktur, profesional, dan transparan dengan mereka. Dialog pada khususnya merupakan langkah logis berikutnya yang harus diambil setelah kunjungan ke tempat penahanan. Dialog memungkinkan terpeliharanya pertukaran informasi yang objektif secara reguler dengan pihak berwenang, yaitu informasi yang didasarkan pada kontak reguler ICRC dengan tahanan, dan dialog ini berpuncak pada penyusunan rekomendasi-rekomendasi ICRC sebagai solusi untuk masalah yang teridentifikasi. Sebagaimana telah disebutkan di atas, dialog terus-menerus dengan semua pihak yang bertanggung jawab, pada tingkatan manapun, memungkinkan kunjungan tahanan menjadi bagian dari sebuah proses berkelanjutan. Dialog semacam itu juga kondusif bagi terpeliharanya rasa kedekatan antara ICRC dan pihak berwenang terkait, dinas penegakan hukum, dan tahanan.

Memprioritaskan dialog merupakan cara bagi ICRC untuk memperbanyak kontak (pihak-pihak yang dapat dihubungi) dan untuk menemukan cara-cara baru menghubungi pihak-pihak yang berpotensi menjadi pelaku kekerasan atau pihak-pihak yang mengendalikan mereka. Dalam situasi krisis, sering kali rantai komando resmi mengalami disfungsi atau sering kali timbul masalah dalam pengawasan bawahannya. Dalam situasi semacam ini, ICRC sering kali harus menghubungi pejabat-pejabat sipil di semua eselon dan, bilamana perlu, juga pejabat-pejabat militer di semua tingkatan untuk memberitahu dan meyakinkan mereka tentang positifnya rekomendasi-rekomendasi ICRC. Kadang-kadang, sebuah negara bisa mengalami disintegrasi menjadi beberapa faksi yang masing-masing mempunyai pengaruh langsung ataupun tak langsung terhadap situasi dan perlakuan

tahanan. Dalam hal seperti ini, menjadi sangat penting bagi ICRC untuk dapat berhubungan dan berdiskusi dengan faksi-faksi tersebut.

Agar konstruktif dan membawa hasil, dialog berkesinambungan yang diinginkan oleh ICRC harus mempunyai akar kuat berupa hubungan saling percaya. Rasa percaya ini, yang pemeliharaannya ialah melalui pertemuan sering-sering antara ICRC dan pihak berwenang, dapat dibentuk dan ditingkatkan antara lain karena pekerjaan ICRC bersifat konfidensial (rahasia). Konfidensialitas adalah sebuah metode kerja dan merupakan pilihan strategis. Dengan demikian, konfidensialitas bukanlah tujuan itu sendiri. Konfidensialitas juga memungkinkan penanganan atas hal-hal yang pada umumnya dianggap sangat sensitif dengan cara yang sepenuhnya independen dan sepenuhnya bebas dari tekanan opini publik, media, atau organisasi politik. Lebih lanjut, konfidensialitas sudah pasti mempermudah diperolehnya akses, terutama ke tempat-tempat yang pihak berwenang enggan mengizinkan pihak luar masukinya.

Bilamana pihak berwenang menerima metode kerja ICRC dan kehadiran serta keterlibatannya di tempat-tempat penahanan, itu berarti mereka setuju untuk berdialog dengan ICRC tentang masalah sensitif seperti penyiksaan dan berkomitmen untuk menangani masalah-masalah tersebut dengan itikad baik. Di lain pihak, ICRC juga perlu waspada agar kehadiran dan kegiatannya tidak dieksplorasi oleh pihak berwenang. Dengan demikian, konfidensialitas juga memiliki batasnya.

Bilamana perwakilan dan upaya ICRC tidak membawa hasil signifikan atau bilamana pihak berwenang tidak mematuhi prosedur yang sudah disepakati, ICRC bisa memutuskan untuk menyatakan keprihatinan secara terbuka. Keputusan seperti ini bisa juga membuat ICRC menangguhkan kegiatan-kegiatannya, terutama kegiatan kunjungan tahanan, sampai dicapainya kesepakatan baru atau sampai pihak berwenang memperbarui komitmen mereka untuk tidak mentoleransi lagi perlakuan sewenang-wenang. Keputusan untuk menyatakan kecaman secara terbuka (*public denunciation*) dibuat oleh ICRC hanya bilamana sejumlah persyaratan yang ketat terpenuhi⁴² dan bilamana ICRC yakin bahwa melakukan kecaman terbuka, yang berarti keluar dari kebiasaannya tidak banyak bicara itu, akan memberikan manfaat kepada para tahanan yang bersangkutan, bukan merugikan mereka. Pada umumnya, tahanan-tahanan yang diakses oleh ICRC lebih khawatir akan ditinggalkan daripada ingin situasi mereka diketahui oleh masyarakat luas. Bagaimanapun juga, keputusan untuk melakukan kecaman secara terbuka dan keputusan tentang kapan melakukan hal itu dibuat oleh ICRC setelah melalui banyak pertimbangan.

42 Persyaratan ini adalah: 1) adanya pelanggaran berskala besar yang terjadi berulang-ulang; 2) terjadinya pelanggaran-pelanggaran ini telah disaksikan sendiri oleh utusan ICRC, atau terjadinya pelanggaran-pelanggaran ini, besarnya masing-masing pelanggaran, dan data masing-masing pelanggaran telah dipastikan melalui sumber-sumber yang reliabel (andal) dan dapat diverifikasi; (3) pendekatan konfidensial ICRC untuk mengakhiri pelanggaran-pelanggaran ini tidak memberikan dampak ataupun membawa hasil; 4) adanya pernyataan terbuka dari ICRC akan berdampak positif terhadap kepentingan orang-orang yang bersangkutan. Bandingkan: “Action by the International Committee of the Red Cross in the event of breaches of international humanitarian law” (Tindakan Komite Internasional Palang Merah bilamana terjadi pelanggaran Hukum Humaniter Internasional), *International Review of the Red Cross*, Januari-Februari 1981, No. 220, hal. 76-83.

ICRC tegas dalam pendiriannya bahwa pihak berwenang di negara-negara di mana ICRC bekerja juga harus menghormati aturan konfidensialitas yang sama menyangkut temuan-temuan dan rekomendasi-rekomendasi ICRC. Bilamana mereka lalai melakukan hal itu, ICRC juga bisa memutuskan untuk mengesampingkan aturan kerahasiaan tersebut. Kebocoran laporan ICRC mengenai tempat penahanan sehingga sebagian atau seluruh laporan tersebut dimuat di pers pada umumnya terjadi di masa yang sudah lama lewat, yaitu di Aljazair (1960), Yunani (1969), Pakistan (1972), Chile (1975), dan Iran (1979). Kasus yang lebih baru ialah bocornya laporan yang diserahkan oleh ICRC kepada pihak berwenang Amerika Serikat mengenai temuan-temuan kunjungan tahanan di Irak yang dilakukan dalam kurun waktu Mei-November 2003, sehingga laporan tersebut dimuat oleh harian *Wall Street Journal*.⁴³ Demikian pula, informasi yang disajikan dalam laporan konfidensial ICRC tentang hasil kunjungannya ke kamp interniran di Guantánamo Bay bocor sehingga dimuat di pers.⁴⁴ ICRC mengungkapkan keprihatinannya mengenai kebocoran-kebocoran ini karena hal tersebut bertentangan dengan persyaratan, prosedur, dan kerja sama yang telah disepakati terlebih dahulu dengan pihak-pihak berwenang terkait. Di luar dampak yang mungkin timbul terhadap situasi para tahanan yang bersangkutan, kebocoran yang berulang-ulang seperti itu bisa membuat arti penting konfidensialitas yang diberlakukan dan dipatuhi secara ketat oleh ICRC itu menjadi berkurang di benak pihak berwenang negara-negara lain atau bahkan bisa menimbulkan kesan keliru bahwa ICRC sudah mengubah metode kerjanya.

Kepedulian terhadap individu, dan tindak lanjut individual

Panggilan ICRC ialah untuk melayani terutama individu (orang per orang) dan masalahnya. ICRC punya kemampuan melakukan hal itu. ICRC memantau tahanan yang dianggapnya menghadapi risiko, sepanjang masa penahanan orang yang bersangkutan. Faktor risiko ini dinilai oleh ICRC berdasarkan status tahanan yang bersangkutan atau perlakuan semena-mena yang pernah dialaminya atau yang berkemungkinan dialaminya. Pemantauan individual juga bisa dilakukan secara *ad hoc*, yaitu untuk jangka waktu tertentu selama masa penahanan orang yang bersangkutan (terutama sampai tahanan yang bersangkutan dijatuhi vonis melalui proses hukum yang semestinya sehingga situasinya menjadi normal atau sampai tahanan yang bersangkutan memperoleh kondisi penahanan yang memuaskan). Selain itu, pemantauan individual juga bisa dilakukan untuk tahanan yang merupakan orang rentan atau orang yang mempunyai masalah khusus.

Secara lebih spesifik, ICRC mencatat identitas tahanan-tahanan semacam itu dan kemudian memasukan informasi tersebut ke sebuah database di kantor pusatnya. Informasi tersebut tetap tersimpan di sana selama beberapa tahun setelah intervensi ICRC dalam konteks yang bersangkutan selesai. Dalam kunjungan-kunjungan selanjutnya ke tempat penahanan yang bersangkutan, ICRC secara reguler mengecek apakah tahanan yang identitasnya sudah diregistrasi itu masih berada di sana (atau, kalau sudah tidak ada lagi di sana, ke mana tahanan yang bersangkutan dipindahkan) dan apakah situasi tahanan tersebut berubah atau bagaimanakah perubahan situasi yang dialami tahanan tersebut. Wawancara pribadi dengan tahanan memungkinkan ICRC mengetahui bagaimana

43 "Excerpts from the executive summary of the 'Report of the International Committee of the Red Cross (ICRC) on the treatment by the Coalition Forces of prisoners of war and other protected persons by the Geneva Conventions in Iraq during arrest, internment, and interrogation'" (Kutipan dari ringkasan eksekutif 'Laporan Komite Internasional Palang Merah (ICRC) tentang perlakuan Pasukan Koalisi terhadap tawanan perang dan orang-orang lain yang dilindungi oleh Konvensi-konvensi Jenewa di Irak selama penangkapan, penahanan, dan interogasi'), *Wall Street Journal*, 7 Mei 2004.

44 "Red Cross finds detainee abuse in Guantánamo" (Palang Merah menemukan perlakuan semena-mena terhadap tahanan di Guantánamo) , A. Lewis, *New York Times*, 30 November 2004; "Iraq: new war, old tactics?" (Irak: perang baru, taktik lama?), *Newsweek*, 24 Januari 2005.

tahanan menanggulangi hidup dalam kurungan tersebut dan kesulitan-kesulitan apa yang mereka jumpai sehari-hari. Wawancara semacam itu juga memungkinkan ICRC mengidentifikasi tahanan atau kelompok tahanan yang mengalami perlakuan semena-mena. Pada prinsipnya, setiap kasus kemudian ditindaklanjuti oleh ICRC, entah dengan meminta pihak berwenang terkait untuk mengambil langkah-langkah perbaikan, dengan mengulangi kunjungan, ataupun dengan menangani masalah pribadi tahanan-tahanan tertentu secara individual.

Pendekatan individual dan pendekatan struktural

Dalam banyak konteks, ICRC menyadari bahwa pendekatan yang dipusatkan hanya pada tahanan-tahanan tertentu atau kategori-kategori tahanan tertentu saja, yaitu mereka yang menghadapi masalah-masalah tertentu sehingga perlu diberi perlindungan, adalah kurang tepat atau perlu dilengkapi dengan pendekatan lebih luas yang mencakup semua tahanan secara keseluruhan. Bilamana demikian halnya, maka semua faktor yang terkait dengan penahanan dan situasi tahanan serta keselamatan tahanan, atau yang dapat mempengaruhinya secara signifikan, harus diperhitungkan. Pada prinsipnya, pendekatan seperti ini bisa memberikan dampak lebih besar daripada mengintervensi untuk sekedar menangani masalah secara individual. Lebih lanjut, pendekatan struktural dan pendekatan individual tersebut pada umumnya tak dapat dipisahkan dan saling melengkapi.

Pada kenyataannya, masalah-masalah utama yang dijumpai di tempat penahanan amat sering merupakan masalah yang sumbernya struktural. Misalnya, tidak adanya peraturan yang menetapkan dengan jelas kewajiban dan tanggung jawab petugas sering kali berakibat terjadinya perlakuan semena-mena yang mungkin bisa dicegah. Contoh lain ialah bahwa kelambanan sistem peradilan sering kali menyebabkan ada banyak tahanan yang persidangannya tertunda-tunda. Tertunda-tundanya persidangan menyebabkan rumah tahanan (rutan) dan lembaga pemasyarakatan (lapas) menjadi terlalu padat penghuni, dan ini pada gilirannya membulatkan berbagai masalah dalam mengelola rutan/lapas yang bersangkutan maupun dalam memelihara kondisi penahanan yang memadai dari segi materi. Sering kali, berbagai kekurangan dan perlakuan semena-mena yang teridentifikasi oleh ICRC ternyata bukan hal baru di tempat penahanan yang bersangkutan tetapi sudah ada di situ jauh-jauh hari sebelum timbulnya situasi yang menjadi alasan pembenaran intervensi ICRC itu, walaupun masalah-masalah ini mungkin sudah menjadi lebih buruk semenjak timbulnya situasi tersebut.

Pendekatan struktural difokuskan untuk memperbaiki pengelolaan tempat penahanan dan administrasi peradilan dalam pengertian luas, dengan tujuan memberikan manfaat bagi banyak tahanan, kalaupun bukan bagi semua tahanan. ICRC mencoba melihat permasalahan dari perspektif komprehensif. Oleh karena itu, ICRC sering kali mengadakan semacam audit atau konsultansi dengan hasil berupa laporan seksama tentang situasi yang ada untuk diserahkan kepada pihak-pihak berwenang terkait. Tujuannya ialah untuk merekomendasikan cara memperkecil kekurangan-kekurangan dan disfungsi struktural, untuk membuat pekerjaan lembaga-lembaga penegakan hukum menjadi lebih sesuai dengan standar internasional, untuk memberikan pendidikan, dan untuk memungkinkan dilakukannya reformasi jangka-panjang terhadap sistem dan perilaku.

Bilamana pihak berwenang memperlihatkan keinginan sungguh-sungguh untuk memperbaiki situasi dengan memperkuat kapasitas kelembagaan dan/atau melaksanakan praktik-praktik yang sudah diakui, maka sering kali ICRC –selain melakukan kegiatan-kegiatan dan memberikan

rekomendasi-rekomendasi seperti biasanya itu— juga memberikan dukungan langsung praktis terhadap upaya-upaya pihak berwenang tersebut. Dukungan langsung praktis ini diberikan oleh ICRC dengan memakai jasa konsultan atau melalui kerja sama dengan organisasi yang khusus bergerak di bidang yang bersangkutan.

Persyaratan dan prosedur mengenai kunjungan tahanan

ICRC melaksanakan kunjungan ke tempat penahanan menurut persyaratan khusus yang diterapkannya untuk semua tempat penahanan.⁴⁵ Persyaratan ini harus disetujui terlebih dahulu oleh pihak berwenang terkait supaya kunjungan dapat terlaksana. Persyaratan ini merupakan jaminan bahwa pekerjaan ICRC adalah profesional dan kredibel. Selain itu, persyaratan tersebut memungkinkan ICRC untuk melakukan asesmen seakurat mungkin atas situasi di tempat penahanan yang bersangkutan sambil tetap menjaga kepentingan para tahanan.

Ada lima syarat utama bagi kunjungan ICRC:

1. Akses ke semua tahanan yang tercakup dalam bidang kepedulian ICRC

ICRC harus memperoleh jaminan untuk dapat menghubungi semua tahanan yang statusnya, atau kategorinya, sudah dirundingkan untuk diakses oleh ICRC dan memperoleh peluang yang sungguh-sungguh untuk melakukan hal itu.

2. Akses ke semua bangunan dan sarana yang dipakai oleh dan untuk tahanan

Syarat ini merupakan konsekuensi logis dari syarat yang pertama tadi. ICRC ingin mengakses ke semua tahanan di manapun mereka berada (di penjara, kamp, kantor polisi, garisun militer, dan lain sebagainya). ICRC juga ingin mengakses ke semua bangunan/ruangan yang ada, termasuk sarana-sarana bersama (sel, toilet, kamar mandi, dapur, ruang makan, ruang berkunjung, bengkel, ruang olahraga, tempat ibadah, klinik, sel disipliner, dan lain sebagainya). Akses tersebut memungkinkan ICRC untuk, terutama, memverifikasi kondisi-kondisi penahanan di tempat penahanan yang bersangkutan dan untuk memastikan bahwa tidak ada tahanan yang disembunyikan dari ICRC dalam kunjungannya itu.

3. Otorisasi (izin) untuk mengulangi kunjungan

Pengalaman menunjukkan bahwa kunjungan tunggal hanya memberikan sedikit sekali dampak positif jangka-panjang dan tidak memungkinkan dikembangkannya kegiatan perlindungan. Apalagi, kunjungan ulang terhadap tahanan-tahanan tertentu merupakan hal imperatif untuk memastikan bahwa mereka tidak menerima tindakan balas dendam menyusul wawancara mereka dengan ICRC.

45 Lihat juga Philippe de Sinner dan Hernan Reyes, “*Activités du CICR en matière de visites aux personnes privées de liberté. Une contribution à la lutte contre la torture*” (Kegiatan ICRC untuk orang yang dicabut kebebasannya. Sebuah kontribusi bagi upaya memerangi penyiksaan), dalam Antonio Cassese (editor) *La lutte internationale contre le terrorisme* (Upaya internasional memerangi terorisme), Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1991, hal. 153-171; Pascal Daudin dan Hernan Reyes, “*How visits by the ICRC can help prisoners cope with the effects of traumatic stress*” (Bagaimana kunjungan ICRC dapat membantu tahanan menanggulangi dampak dari stres traumatis), dalam *International Responses to Traumatic Stress* (Respons Internasional terhadap Stres Traumatis), Baywood Publishers, New York, 1996, hal. 219-256; Hernan Reyes, “*Visits to prisoners by the ICRC*” (Kunjungan tahanan oleh ICRC), dalam *Torture Supplementum* No. 1, 1997, hal. 28-30; Marina Staiff, “*Visits to detained torture victims by the ICRC (I): Management, documentation, and follow-up*” [Kunjungan ICRC kepada tahanan korban penyiksaan (I): Manajemen, dokumentasi, dan tindak-lanjut], *Torture*, Vol. 10, No. 1, 2000, hal. 4-7.

Karena itu, kemungkinan untuk berkunjung ulang merupakan salah satu syarat kunci bagi setiap kegiatan yang dilakukan ICRC demi tahanan. Setiap tahanan yang telah diregistrasi oleh ICRC akan dipantau di sepanjang masa penahanannya dan akan dikunjungi lagi dan lagi secara berkala, baik tahanan yang bersangkutan sudah dipindahkan ke tempat penahanan lain ataupun belum. Sebagai patokan umum, frekuensi kunjungan disesuaikan dengan kebutuhan tahanan yang bersangkutan. Namun, demi objektivitas, ketersediaan sumber daya manusia, materi, dan keuangan di tempat penahanan yang bersangkutan juga harus diperhitungkan.

4. *Peluang untuk berbicara dengan bebas dan secara pribadi (tanpa kehadiran saksi) dengan tahanan-tahanan yang dipilih ICRC*

Wawancara pribadi tanpa kehadiran saksi adalah salah satu prinsip dasar yang sesungguhnya dari pekerjaan ICRC di tempat penahanan. Wawancara semacam itu memungkinkan ICRC untuk mengetahui sudut pandang tahanan dan keadaan individual yang dialaminya dan untuk memahami realitas kehidupan terpenjara – bukan hanya menyangkut kondisi-konsisi materi dan psikologis di tempat penahanan yang dikunjungi tetapi juga menyangkut semua aspek perlakuan (perawatan) yang dialami para tahanan yang bersangkutan di tempat-tempat penahanan lain. Dalam kehidupan sehari-hari para tahanan, wawancara pribadi seperti itu dimaksudkan untuk memberi mereka waktu khusus di mana mereka dapat mengutarakan dengan sesungguhnya segala pikiran mereka, tanpa didengar oleh pihak berwenang dan rekan-rekan mereka sesama tahanan, dan bahkan dapat mengungkapkan segala perasaan mereka tanpa takut akan dihukum.

Wawancara dilakukan di tempat yang dipilih oleh ICRC, yaitu tempat yang dapat menjamin kerahasiaan (konfidensialitas) dengan sebaik-baiknya (misalnya sel, perpustakaan, halaman olahraga, dan lain sebagainya) dan berlangsung untuk waktu yang tidak dibatasi tetapi dalam batas-batas kewajaran. Wawancara pribadi semacam itu merupakan waktu untuk mendengarkan dan berdialog, sehingga penting sekali komunikasi dilakukan dalam bahasa yang dimengerti oleh tahanan. Karena itu, kadang-kadang diperlukan kehadiran seorang penerjemah dari ICRC atau, jika terpaksa, kehadiran seorang rekan tahanan yang dipilih untuk bertindak sebagai penerjemah.

Informasi yang diperoleh dari wawancara pribadi merupakan hal esensial bagi ICRC, tetapi ICRC menyadari kemungkinan adanya subjektivitas tertentu di pihak tahanan, dan ICRC memperhitungkan hal ini ketika mengevaluasi masalah. Sebelum menyampaikan sebuah informasi yang diberikan oleh tahanan dalam wawancara pribadi itu kepada pihak berwenang penahanan, ICRC memastikan terlebih dahulu bahwa tahanan yang bersangkutan setuju informasi tersebut diteruskan kepada pihak berwenang.

5. *Jaminan bahwa pihak berwenang akan memberi ICRC daftar tahanan-tahanan yang masuk dalam bidang kepedulian ICRC atau akan mengizinkan ICRC membuat daftar semacam itu selama kunjungan*

Dengan jaminan tersebut, ICRC setiap saat dapat mengecek kehadiran para tahanan di tempat penahanan yang bersangkutan serta memantau mereka secara individual selama berbagai tahap penahanan mereka.

Persyaratan lain bisa dirundingkan dan ditambahkan pada kesepakatan yang telah dicapai dengan pihak berwenang terkait, misalnya: peluang untuk melakukan kunjungan kapan saja tanpa pemberitahuan terlebih dahulu atau dengan pemberitahuan singkat; peluang untuk melakukan pelayanan-pelayanan tertentu (pemberian barang bantuan atau penyampaian berita keluarga); pemberitahuan otomatis oleh pihak berwenang tentang penangkapan, pemindahan, dan pembebasan tahanan; dan lain sebagainya.

Apapun jenis tempat penahanannya, pengorganisasian kunjungan dan prosedur kunjungannya pada prinsipnya sama. Sebuah kunjungan standar ke sebuah tempat penahanan pada umumnya terdiri dari tahap-tahap berikut ini:

- wawancara awal dengan pihak berwenang tempat penahanan agar ICRC dapat mengklarifikasi harapan-harapan dan keterbatasan-keterbatasan kedua pihak. Wawancara awal ini juga merupakan peluang bagi ICRC untuk memperoleh informasi mengenai pengelolaan tempat penahanan yang bersangkutan dan masalah-masalah utama yang dihadapi oleh pihak berwenang;
- tur ke semua bagian/bangunan yang ada di kompleks tempat penahanan, dengan ditemani oleh pihak berwenang, agar ICRC dapat mengenali tempat penahanan tersebut dengan baik serta mengetahui bagaimana tempat penahanan ini dikelola dan menangani tugas-tugas hariannya, termasuk tugas menjalankan berbagai instalasi seperti dapur, sarana sanitasi, dan sarana kunjungan keluarga;
- wawancara pribadi dengan tahanan, yang biasanya menyita sebagian besar waktu kunjungan;
- wawancara akhir dengan pihak berwenang tempat penahanan, untuk mencocokkan antara persepsi pihak berwenang dan persepsi para tahanan tentang situasi yang ada di tempat penahanan tersebut dan untuk menyampaikan secara garis besar temuan-temuan dan rekomendasi-rekomendasi ICRC kepada pihak berwenang tempat penahanan
- tindak lanjut atas kunjungan tersebut dengan cara menghubungi pihak berwenang terkait, baik itu petugas yang mengepalai tempat penahanan tersebut atau pejabat di tingkat yang lebih tinggi, sebagaimana telah disebutkan di atas.

Profesionalisme

Supaya rekomendasi-rekomendasinya relevan dan teradaptasi dengan konteks yang ada dan supaya tindakan yang diambilnya tepat, maka ICRC mementingkan pendekatan yang profesional. Berbagai kegiatan ICRC, terutama kegiatan kunjungan tahanan, dilaksanakan oleh utusan yang sudah terlatih dengan baik. Dokter yang berpengalaman menangani masalah-masalah terkait penahanan, dan ahli di bidang masing-masing seperti air, sanitasi dan habitat, nutrisi, atau jaminan peradilan, secara reguler diikutsertakan dalam tim ICRC. Bilamana ICRC merasa bahwa tak satupun anggota stafnya mempunyai keahlian tertentu yang dibutuhkan, ICRC bisa mengundang konsultan, terutama ahli masalah pengelolaan penjara/tempat penahanan.

Jasa baik dan intervensi sebagai penengah yang netral dan independen

Ada cukup banyak situasi di mana ICRC memainkan peran dalam pembebasan dan/atau repatriasi tahanan. Pada prinsipnya, pihak-pihak yang terlibat konflik bersenjata internasional harus membebaskan atau merepatriasi sendiri tawanan-tawanan perang mereka. Partisipasi ICRC

dalam hal ini tidak wajib. Meskipun demikian, praktik ICRC ialah selalu menyediakan diri dalam situasi-situasi yang kompleks atau bilamana mantan pihak-pihak yang berperang tetap sulit berdialog dengan satu sama lain. Dalam kurun waktu 20 tahun terakhir ini, ICRC secara sistematis diminta untuk berpartisipasi sehingga sekarang sudah mempunyai cukup banyak pengalaman dan kemampuan teknis, termasuk keuletan. Keuletan ICRC ini tampak jelas terutama bilamana prosesnya makan waktu bertahun-tahun, seperti proses pembebasan/repatriasi tawanan perang dalam konflik Iran-Irak atau dalam konflik Sahara Barat. Pada praktiknya, ICRC setuju dengan masing-masing pihak mengenai persyaratan dan prosedur untuk pembebasan dan repatriasi (pada khususnya, ICRC tegas meminta agar diperbolehkan melakukan wawancara pribadi dengan semua tahanan untuk mengetahui apakah mereka berkeberatan atau tidak terhadap repatriasi, dengan tujuan memastikan bahwa prinsip *non-refoulement* dihormati, yaitu prinsip bahwa tawanan tidak boleh dipulangkan ke tempat asal jika hal itu berlawanan dengan kemauan mereka). Selanjutnya, diupayakan kesepakatan mengenai rencana repatriasi yang menguraikan secara rinci semua aspek praktis terkait dan terutama urusan logistik. Selain dua konflik yang disebutkan di atas, ICRC juga pernah bertindak sebagai penengah yang netral dan independen sehubungan dengan Perang Teluk dan berbagai konflik lain: di Nagorno Karabakh, di Republik Demokratik Kongo, antara Eritrea dan Etiopia dan sebelumnya antara Eritrea dan Yemen, dan di bagian selatan Lebanon, di Kroasia, dan di Bosnia-Herzegovina.

Belum lama ini, ICRC juga diminta untuk mengawasi pembebasan dan pemulangan orang-orang yang ditahan sehubungan dengan konflik bersenjata dalam negeri, baik ketika peperangan masih berlangsung (misalnya para prajurit yang ditawan oleh FARC di Kolombia, oleh gerakan NPA di Filipina, dan oleh LTTE di Sri Lanka) ataupun, yang lebih sering, ketika perjanjian perdamaian sudah ditandatangani (misalnya di Angola, Sudan, Liberia, dan Pantai Gading).

Meningkatkan kesadaran publik dan rasa tanggung jawab Negara

Di banyak sekali negara hanya terdapat sedikit sekali kesadaran –atau minat– tentang masalah penahanan. Karena itu, kondisi penjara/tempat penahanan dalam banyak kasus adalah sangat buruk. Amat sering tahanan meninggal karena kekurangan perawatan atau makanan. Berbagai program dan proyek kerja sama yang didukung oleh berbagai lembaga ekonomi seperti Bank Dunia atau Dana Moneter Internasional (IMF) sering kali melupakan bidang masalah yang kompleks tersebut. Walaupun banyak negara mengaku menerima bantuan untuk mereformasi sistem peradilan mereka, sistem penahanan dan kondisi-kondisi di tempat penahanan, termasuk kebutuhan akan renovasi, sering kali menerima perhatian yang sangat sedikit.

ICRC secara reguler berupaya menggunakan kehadirannya di banyak sekali forum internasional serta memanfaatkan jaringan kontak tingkat-tingginya untuk menjelaskan situasi sulit berbagai tempat penahanan yang ada di banyak negara, dengan menekankan urgensinya kebutuhan untuk melakukan tindakan dan bantuan. ICRC juga secara berkala mempublikasikan permasalahan tersebut. Semua upaya ICRC untuk meningkatkan kesadaran dan mengundang tindakan itu dilakukan dalam batas-batas konfidensialitas yang dijunjungnya, walaupun kondisi sulit dari segi materi di banyak tempat penahanan sering kali sudah menjadi rahasia umum di negara-negara yang bersangkutan.

Standar dan landasan acuan

Bekerja bagi pengadopsian standar-standar

Di sepanjang sejarahnya, ICRC tak henti-hentinya berpartisipasi dalam pengembangan dan pengadopsian standar-standar hukum yang melindungi berbagai kategori tahanan.⁴⁶ Selain itu, ICRC secara reguler ambil bagian dalam berbagai pertemuan pakar, berbagai pertemuan kelompok kerja di lingkungan PBB, terutama kelompok kerja yang dibentuk oleh Komisi HAM PBB, dan berbagai konferensi diplomatik, yang semuanya menghasilkan pengadopsian norma-norma baru terkait penahanan. Keahlian ICRC yang sudah diakui itu, kedudukannya di tingkat internasional, dan statusnya sebagai pengamat di Majelis Umum PBB dan di Dewan Ekonomi dan Sosial PBB memungkinkan ICRC untuk berpartisipasi dalam sebagian besar diskusi tentang norma-norma final dan peraturan-peraturan non-wajib yang diselenggarakan di tingkat internasional. Salah satu contoh terbaru ialah partisipasi ICRC dalam berbagai pertemuan yang berlangsung selama beberapa tahun di lingkungan Komisi HAM PBB, yang bermuara dengan diadopsinya Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Hukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusawi, dan Merendahkan Martabat pada tahun 2002.

ICRC juga secara reguler ambil bagian dalam berbagai pertemuan pakar atau pertemuan kelompok profesi yang bertujuan merumuskan standar profesi di berbagai bidang teknis. Misalnya saja, ICRC berpartisipasi secara reguler dalam pertemuan-pertemuan yang diadakan oleh Asosiasi Kedokteran Dunia (*World Medical Association*) mengenai pekerjaan dokter di bidang penahanan. Salah seorang anggota staf ICRC juga ambil bagian dalam pekerjaan persiapan yang kemudian bermuara dengan dirumuskannya Protokol Istanbul tentang Pendokumentasi Penyiksaan.⁴⁷

Selain itu, ICRC telah menerbitkan berbagai buku manual, baik secara sendirian ataupun melalui kerja sama dengan organisasi lain. Melalui buku-buku manual ini, ICRC membagikan pengalaman-pengalamannya dan berusaha menetapkan standar profesi di bidang-bidang seperti air, sanitasi, higiene dan habitat penjara,⁴⁸ dan pencegahan serta perawatan tuberkulosis di penjara.⁴⁹

46 Usaha ini dilakukan untuk pertama kalinya oleh ICRC dalam bingkai peran ICRC sebagai kekuatan penggerak bagi HHI. Statuta Gerakan menetapkan [dalam Pasal 5(2)(g)] bahwa salah satu fungsi utama ICRC ialah “bekerja untuk meningkatkan pemahaman dan penyebarluasan pengetahuan mengenai Hukum Humaniter Internasional yang berlaku dalam konflik bersenjata dan mempersiapkan pengembangan hukum tersebut.” Sejalan dengan ini, ICRC pada bulan Februari 2003 menyelenggarakan sebuah konferensi internasional untuk pakar-pakar dari kalangan pemerintah dan non-pemerintah untuk menyiapkan masalah orang hilang. Konferensi ini menghasilkan sebuah deklarasi [lihat laporan ICRC berjudul “*The missing and their families: Summary of the conclusions arising from events held prior to the International Conference of Governmental and Non-Governmental Experts*” (Orang hilang dan keluarga: Rangkuman kesimpulan-kesimpulan dari acara-acara yang diselenggarakan sebelum Konferensi Internasional Pakar-Pakar Pemerintah dan Non-Pemerintah) (19-21 Februari 2003), (ICRC/The Missing/01.2003/EN-FR/10), dan “*Acts of the Conference*” (Keputusan-keputusan Konferensi) (The Missing/03.2003/EN-FR/90)].

47 Lihat Komisioner Tinggi HAM Perserikatan Bangsa-Bangsa, *The Istanbul Protocol: Manual on the Effective Investigation of Torture and Other Cruel, Inhuman, or Degrading Treatment or Punishment* (Protokol Istanbul: Buku Manual Penyelidikan Efektif tentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Hukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusawi, dan Merendahkan Martabat), Professional Training Series No. 8, Perserikatan Bangsa-Bangsa, New York dan Jenewa, 2001.

48 Lihat Pier Giorgio Nembrini, *Eau, assainissement, hygiène et habitat dans le prisons* (Air, sanitasi, higiene, dan habitat di penjara), ICRC, Jenewa, 2004.

49 Lihat Dermot Maher, Maigosa Grzemska dkk., *Guidelines for the Control of Tuberculosis in Prison* (Pedoman Pengendalian Tuberkulosis di Penjara), Badan Kesehatan Dunia, Jenewa, 1998.

Landasan acuan

Dalam situasi konflik bersenjata internasional, isi dan bentuk asesmen yang dilakukan dan langkah-langkah yang diambil oleh ICRC didasarkan pada aturan-aturan dan kewajiban-kewajiban sebagaimana diuraikan dalam Konvensi Jenewa III dan IV (yang mengatur secara cukup rinci tentang kondisi kehidupan dan perlakuan/perawatan di tempat penahanan) maupun dalam Protokol Tambahan I. Dalam situasi kekerasan yang tidak dicakup oleh Hukum Humaniter Internasional atau dicakup secara tidak lengkap, ICRC mengacu pada teks-teks hukum lain, terutama yang disebutkan di atas,⁵⁰ sejauh teks-teks hukum tersebut dapat berlaku di negara yang bersangkutan.

Hukum Humaniter Internasional (HHI) yang berlaku bagi konflik bersenjata non-internasional berisi prinsip-prinsip umum saja menyangkut situasi, organisasi, dan manajemen tahanan, perlakuan tahanan, dan kondisi penahanan, tetapi prinsip-prinsip umum tersebut cukup jelas dan tepat. ICRC kadang-kadang mengacu, melalui analogi, pada konsep-konsep yang dirumuskan secara tegas dalam HHI yang berlaku bagi konflik bersenjata internasional. Sering kali, ICRC mengacu pada teks-teks hukum lain dan menyebut-nyebut secara umum prinsip-prinsip kemanusiaan minimum atau standar-standar internasional yang sudah diakui, dengan ataupun tanpa menyebutkan secara spesifik norma atau pasal yang diacunya. Bilamana perlu, ICRC juga menyebut-nyebut hukum nasional.

Dalam situasi gangguan dalam negeri atau situasi kekerasan dalam negeri lain, ICRC bisa mengacu, lagi-lagi melalui analogi, pada konsep-konsep yang terkandung dalam HHI, tetapi pada umumnya mendasarkan kegiatannya pada aturan-aturan hukum lain. Teks-teks yang paling sering dijadikan acuan oleh ICRC ialah Aturan Minimum Standar tentang Perlakuan Tahanan (*the Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners*) dan Kumpulan Prinsip tentang Perlindungan Semua Orang dalam Segala Bentuk Penahanan atau Pembenjaraan (*the Body of Principles for the Protection of All Persons under any Form of Detention or Imprisonment*),⁵¹ yang keduanya merupakan patokan universal untuk masalah-masalah penahanan dan kepenjaraan. Sekaligus, ICRC bersikap hati-hati untuk tidak menyatakan pendirian mengenai apa yang seharusnya dijadikan tujuan sosial penahanan (memberikan hukuman; mengembalikan tahanan ke dalam kehidupan bermasyarakat) ataupun mengenai kondisi pencabutan kebebasan (penyelenggaraan peradilan; kebijakan pemasyarakatan).

Bilamana masalah yang ditemui di tempat penahanan adalah masalah yang sangat teknis, seperti kesehatan dan sanitasi, maka perkembangan baru dan hasil studi terbaru dari spesialis dan asosiasi profesi yang relevan bagi masalah tersebut akan diperhitungkan sepenuhnya oleh ICRC.

50 Lihat subjudul Pengembangan kerangka hukum dan prosedur kunjungan ICRC (catatan kaki #11).

51 Untuk ulasan tentang aturan minimum ini, lihat *Making standards work, an international handbook on good prison practice* (Membuat standar berfungsi, sebuah buku pegangan internasional tentang praktik kepenjaraan yang baik), Penal Reform International, London, 2001.

Rekomendasi-rekomendasi ICRC pada umumnya lebih didasarkan pada tanggapan apa yang seujarnya perlu diberikan untuk kebutuhan-kebutuhan mendesak yang teramat, bukan pada konsep-konsep hukum. Dalam mengambil langkah-langkah dan memberikan rekomendasi-rekomendasi kepada pihak berwenang, ICRC berusaha untuk seflexibel mungkin. Dalam hal tersebut, ICRC belum pernah menetapkan apapun yang bisa disebut sebagai “standar ICRC” yang kemudian diikutinya atau diterapkannya dalam semua konteks.⁵² Pendekatan ICRC tergantung pada berbagai faktor seperti: jenis situasi yang ada; hukum yang berlaku di negara yang bersangkutan; perjanjian-perjanjian internasional yang sudah diratifikasi oleh negara yang bersangkutan atau yang mengikat pihak berwenang di sana; adat-istidat, budaya, dan tingkat perkembangan negara yang bersangkutan; kemampuan-kemampuan yang dimiliki pihak berwenang penahanan di sana; kategori-kategori tahanan yang ada; dan jenis penahanan.

Tujuan kegiatan ICRC

Secara umum, maksud intervensi ICRC ialah agar pihak berwenang penahanan menghormati integritas fisik dan moral para tahanan.

Selama berlangsungnya sebuah konflik bersenjata, baik internasional ataupun internal (non-internasional), salah satu tujuan kunjungan ICRC ialah untuk memastikan bahwa HHI dilaksanakan dan akan terus dilaksanakan. Berbagai masalah yang berdampak pada kehidupan, kesejahteraan fisik dan mental, serta martabat tahanan sering kali berkaitan satu sama lain. Dalam semua situasi, ICRC memusatkan perhatian pada kebutuhan-kebutuhan tahanan yang dianggapnya merupakan kebutuhan terpenting. Artinya, ICRC pertama-tama dan terutama akan berupaya untuk mencegah atau mengakhiri:

- penghilangan orang;
- penyiksaan dan bentuk-bentuk perlakuan buruk lain;
- kondisi penahanan yang tidak layak atau merendahkan martabat;
- pemutusan hubungan keluarga;
- pengabaian jaminan-jaminan peradilan yang esensial.

Usaha untuk mencegah penghilangan orang dan eksekusi sumir

Usaha untuk mencegah penghilangan orang pada dasarnya mengharuskan dilakukannya pengidentifikasi sedini mungkin atas tahanan-tahanan yang menghadapi risiko. Menurut HHI, pihak-pihak yang terlibat konflik harus menyerahkan semua informasi yang mereka miliki tentang kombatan-kombatan dan orang-orang sipil yang dilaporkan hilang.

Dalam konflik bersenjata internasional, wajib bagi Kekuatan Penahanan (*detaining powers*) untuk mengharuskan setiap tawanan perang mengisi kartu tawanan (*capture card*), untuk menyusun dan menyerahkan daftar tawanan perang, untuk membentuk sebuah biro informasi nasional sebagai pusat informasi tentang orang-orang tersebut, dan untuk mengirimkan seluruh informasi

52 Institusi seperti Komite Eropa Mencegah Penyiksaan (*European Committee for the Prevention of Torture* atau CPT) telah mengadopsi pendekatan berbeda dan telah menerbitkan standar-standar yang direkomendasikannya dan dijadikan dasar bagi pekerjaannya. Standar-standar ini muncul dalam laporan-laporan yang dibuat oleh CPT setelah melakukan kunjungan dan yang kemudian diumumkan kepada publik jika negara yang bersangkutan setuju. Lihat Rod Morgan dan Malcolm Evans, *Combating Torture in Europe* (Memerangi Penyiksaan di Eropa), Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2001.

yang relevan kepada ICRC.⁵³ Melalui Badan Pusat Pencarian (*Central Tracing Agency*) yang dimilikinya, ICRC memroses secara terpusat seluruh informasi yang dikirimkan oleh semua pihak yang terlibat konflik tersebut serta mengumpulkan sendiri informasi mengenai tahanan-tahanan yang dilindungi oleh Konvensi-konvensi Jenewa. Banyak dari aturan-aturan tersebut juga berlaku dalam konflik bersenjata internal. Dalam semua situasi kekerasan lainnya, registrasi yang segera dan akurat oleh pejabat pemerintah yang diangkat untuk tugas itu terhadap setiap orang yang ditahan adalah kewajiban menurut hukum nasional maupun menurut berbagai instrumen hukum umum internasional.⁵⁴ Registrasi oleh pihak berwenang merupakan pengakuan resmi atas adanya penangkapan dan pencabutan kebebasan. Penghormatan terhadap aturan transparansi tersebut sangat penting untuk melindungi orang per orang dan untuk memerangi penghilangan orang, eksekusi ekstrayudisial, dan penangkapan semena-mena.⁵⁵ Bersama-sama dengan registrasi informasi oleh pihak berwenang, keharusan pemberian informasi kepada pihak keluarga tentang penangkapan dan penahanan akan sangat bermanfaat untuk mencegah penghilangan orang. Keharusan ini sesuai dengan hak keluarga untuk mengetahui sebagaimana ditetapkan secara tegas dalam HHI⁵⁶ dan sesuai pula dengan interpretasi berbagai aturan dan prinsip yang berlaku dalam situasi-situasi yang tidak dicakup oleh HHI.

ICRC secara khusus menekankan pencegahan penghilangan orang dengan cara mengingatkan pihak-pihak berwenang terkait akan kewajiban mereka untuk melakukan registrasi dan pemberitahuan. Bilamana penangkapan diikuti langsung dengan ekskusi sumir, hanya penyelidikan gigih oleh ICRC, yang dilakukan berdasarkan data-data umum atau, dalam kasus-kasus tertentu, berdasarkan kesaksian dari orang-orang yang selamat (yaitu dari keluarga atau dari tawanan yang ditangkap bersamaan waktu dengan orang tersebut dan kemudian dikunjungi oleh ICRC), yang bisa berguna. Bilamana penghilangan terjadi beberapa waktu setelah penangkapan, biasanya selama tahap interogasi, kegiatan registrasi/pengidentifikasiyan tahanan yang dilakukan oleh ICRC akan berguna sepenuhnya. Proses pengidentifikasiyan oleh ICRC ini terdiri dari mencatat identitas tahanan yang oleh ICRC dianggap menghadapi risiko, dan proses tersebut harus dilakukan sesegera mungkin. Pengidentifikasiyan ini dapat memainkan peran pencegahan (dan peran pengurungan niat) dengan sepenuhnya hanya bilamana kegiatan tersebut dipahami dan diterima oleh pihak berwenang penahanan dan ditindaklanjuti melalui kunjungan reguler oleh ICRC kepada tahanan-tahanan yang sudah diregistrasi itu.

Di beberapa situasi konflik, ICRC mendorong, dan berpartisipasi aktif dalam, pelaksanaan mekanisme yang memfasilitasi dialog dengan maupun antara pihak-pihak berwenang terkait dan mekanisme yang mempercepat penyelesaian masalah orang hilang yang menyediakan itu. Dalam melakukan hal tersebut, ICRC secara terus-menerus berada di samping keluarga orang yang dilaporkan hilang, yaitu dengan membantu mereka mencari kebenaran, merespons ekspektasi-ekspektasi absah mereka, dan memberi mereka dukungan materi maupun psikologis.

53 Pasal 122 KJ III; mengenai interiran sipil, lihat Pasal 105 dan 138 KJ IV.

54 Kumpulan Prinsip tentang Perlindungan Semua Orang dalam Segala Bentuk Penahanan atau Pembenjaraan (*Body of Principles for the Protection of all Persons under any Form of Detention or Imprisonment*), Prinsip #12 dan #16(1).

55 Pedoman ketat untuk melakukan registrasi terdapat terutama dalam Kumpulan Prinsip tentang Perlindungan Semua Orang dalam Segala Bentuk Penahanan dan Pembenjaraan (Prinsip #12) dan Aturan Minimum Standar tentang Perlakuan Tawanan (Aturan #7).

56 Hak untuk mengetahui ditetapkan terutama dalam Pasal 32 PT I KJ. Hak tersebut juga dapat diturunkan dari Pasal 69 dan 70 KJ III, Pasal 25 dan 26 KJ IV, dan Pasal 5(2)(b) PT II KJ.

Usaha untuk memerangi penyiksaan dan bentuk-bentuk perlakuan buruk lain

Meskipun penyiksaan dan perlakuan atau hukuman lain yang kejam, tidak manusiawi, atau merendahkan martabat sudah dilarang oleh hukum, praktik-praktik semacam itu masih terjadi secara meluas. Penyiksaan menjadi topik perdebatan yang ramai dalam beberapa tahun terakhir ini, terutama di media. Dalam perdebatan-perdebatan ini tampak adanya upaya-upaya untuk mempersempit pengertian tentang penyiksaan, untuk menutupi fakta bahwa perlakuan yang kejam, tidak manusiawi, dan merendahkan martabat juga dilarang, dan untuk memberikan pemberian atas penggunaan metode-metode “khusus” dalam situasi-situasi tertentu, sehingga timbul kesan bahwa perlindungan terhadap tahanan benar-benar sedang terkikis di banyak bagian di dunia.

ICRC dengan tegas menolak setiap penggunaan penyiksaan dan bentuk-bentuk perlakuan buruk lain.⁵⁷ ICRC berpendapat bahwa penghormatan terhadap martabat manusia jauh lebih berbobot daripada setiap alasan pemberian untuk melakukan penyiksaan dan bahwa larangan atas penyiksaan sebagaimana ditetapkan dalam hukum internasional adalah larangan mutlak, tanpa perkecualian dalam bentuk apapun. Walaupun sepenuhnya sadar bahwa negara mempunyai kepedulian yang absah atas keamanannya, ICRC berpendapat bahwa martabat manusia berada di atas kepentingan negara dan bahwa mustahil dibuat ketetapan bahwa penyiksaan dan bentuk-bentuk perlakuan buruk lain adalah hal jahat yang patut disayangkan tetapi perlu. Pada khususnya, metode interogasi dan pemeriksaan yang menghormati martabat manusia harus dipakai, pun dalam kasus orang yang dituduh melakukan tindak kejahatan paling buruk, misalnya terorisme.

⁵⁷ Lihat terutama “The International Committee of the Red Cross and the torture” (Komite Internasional Palang Merah dan penyiksaan), *International Review of the Red Cross*, Desember 1976, No. 189, hal. 610-617. Lihat juga Philippe Sinner dan Hernan Reyes, “Activités du CICR en matière de visites aux personnes privées de liberté. Une contribution à la lutte contre la torture” (Kegiatan ICRC untuk orang yang dicabut kebebasannya. Sebuah kontribusi bagi upaya memerangi penyiksaan), dalam Antonio Cassese (editor) *La lutte internationale contre le terrorisme* (Upaya internasional memerangi terorisme), Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1991, hal. 153-171.

Definisi

Hukum internasional melarang secara mutlak penyiksaan dan perlakuan atau hukuman lain yang kejam, tidak manusiawi, atau merendahkan martabat.⁵⁸ Setara dengan itu, HHI secara khusus menetapkan bahwa orang yang tidak, atau tidak lagi, ikut serta dalam perrusuhan (peperangan) harus diperlakukan secara manusiawi dalam segala keadaan.⁵⁹ Pasal 3 Ketentuan yang Sama pada Konvensi-konvensi Jenewa 1949, yang berlaku bagi konflik bersenjata non-internasional tetapi berisi pertimbangan-pertimbangan dasar tentang kemanusiaan, meneguhkan larangan tersebut dan menetapkan bahwa bukan hanya “perlakuan kejam dan penyiksaan” tetapi juga “pelecehan martabat pribadi” dan perlakuan yang merendahkan martabat dilarang di setiap saat dan di setiap tempat.⁶⁰ Tindakan penyiksaan dan tindakan perlakuan yang kejam, tidak manusiawi, atau merendahkan martabat telah ditetapkan sebagai kejahatan internasional, dan pelakunya harus dituntut atau diekstradisi.⁶¹

Definisi penyiksaan sebagaimana ditetapkan dalam Konvensi PBB Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Hukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi, atau Merendahkan Martabat sudah diterima secara meluas. Dalam Pasal 1, “penyiksaan” (*torture*) didefinisikan sebagai berikut:

“setiap tindakan yang menimbulkan rasa sakit atau penderitaan hebat, baik fisik ataupun mental, yang dengan sengaja dilakukan terhadap seseorang dengan tujuan untuk memperoleh informasi atau pengakuan dari orang tersebut atau pihak ketiga, untuk menghukum orang tersebut atas perbuatan yang telah dilakukan, atau diduga telah dilakukan, oleh orang tersebut atau pihak ketiga, atau untuk memberikan intimidasi atau pemaksaan terhadap orang tersebut atau pihak ketiga, atau dilakukan karena alasan apapun yang didasarkan pada diskriminasi apapun, bilamana rasa sakit atau penderitaan semacam itu ditimbulkan oleh, atau atas dorongan dari, atau dengan izin atau persetujuan dari, seorang pejabat publik atau seseorang yang bertindak dalam kapasitas resmi. Tidak termasuk penyiksaan ialah rasa sakit atau penderitaan yang timbul hanya dari, bersifat melekat pada, atau terkait dengan, sanksi hukum.”

- 58 Pasal 1 Konvensi PBB Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Hukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi, atau Merendahkan Martabat melarang “penyiksaan.” Pasal 16 juga memberlakukan kewajiban untuk “berupaya mencegah ... tindakan-tindakan lain yang merupakan perlakuan atau hukuman yang kejam, tidak manusiawi, atau merendahkan martabat ... yang tidak setara dengan penyiksaan.” Walaupun Konvensi tersebut secara mutlak melarang penyiksaan [“Tidak ada keadaan perkecualian apapun juga, baik itu keadaan perang atau ancaman perang, instabilitas politik dalam negeri, atau keadaan darurat umum lain, yang boleh dipakai sebagai pembenaran bagi penyiksaan” (Pasal 2)], ketentuan “tidak ada keadaan perkecualian” ini tidak secara tegas berlaku bagi perlakuan yang kejam, tidak manusiawi, atau merendahkan martabat. Namun, Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik (*International Covenant on Civil and Political Rights* atau ICCPR) secara tegas menyatakan bahwa “tak seorang pun boleh dikenai penyiksaan atau perlakuan atau hukuman lain yang kejam, tidak manusiawi, atau merendahkan martabat” (Pasal 7). Larangan atas setiap pengurangan (derogasi) terhadap ketentuan ini berlaku bagi penyiksaan maupun bagi perlakuan yang kejam, tidak manusiawi, atau merendahkan martabat [Pasal 4(2) ICCPR].
- 59 Pasal 13(1) KJ III (mengenai tawanan perang) dan Pasal 27(1) KJ IV (mengenai orang-orang sipil yang dilindungi). Lihat juga Pasal 31 dan 32 KJ IV (larangan pemaksaan, masing-masing untuk hukuman badan dan penyiksaan) dan Pasal 11 dan 75 PT I KJ.
- 60 Pasal 3 Ketentuan yang Sama pada KJ (1)(1)(a) dan (d). Lihat juga Pasal 4 PT II KJ.
- 61 Ditetapkan terutama dalam Pasal 5 s/d 9 Konvensi PBB Menentang Penyiksaan, Pasal 49 dan 50 KJ I, Pasal 50 dan 51 KJ II, Pasal 129 dan 130 KJ III, Pasal 146 dan 147 KJ IV, dan Pasal 85 PT I.

Pasal 12 Konvensi PBB tersebut, seperti halnya Konvensi-konvensi Jenewa dan Protokol-protokol Tambahannya, juga melarang “perlakuan atau hukuman lain yang kejam, tidak manusiawi, atau merendahkan martabat.” Namun, pengertian ini sama sekali tidak didefinisikan dalam instrumen-instrumen hukum internasional tersebut. Di lain pihak, yurisprudensi Mahkamah Internasional untuk bekas Yugoslavia dan Mahkamah Internasional untuk Rwanda, Statuta Roma untuk Pengadilan Pidana Internasional (1998), dan unsur-unsur kejahatan perang yang belum lama ini diuraikan secara rinci dalam Statuta tersebut⁶² memberikan beberapa definisi. Definisi-definisi ini sesuai dengan uraian-uraian yang diberikan dalam berbagai teks hukum yang ditetapkan oleh perjanjian-perjanjian HAM, mahkamah-mahkamah regional, dan berbagai yurisdiksi nasional.

Untuk tujuan HHI, definisi penyiksaan adalah sama dengan yang diuraikan dalam Konvensi PBB Menentang Penyiksaan, kecuali bahwa keterlibatan pejabat publik atau seseorang yang bertindak dalam kapasitas resmi tidak dianggap sebagai prasyarat. Mengenai bentuk-bentuk perlakuan buruk lain, dipersyaratkan adanya rasa sakit atau penderitaan fisik atau mental pada taraf signifikan.⁶³ Sebuah unsur menjadi sangat jelas: pada praktiknya mustahil ditentukan dengan persis, baik secara teknis ataupun secara hukum, apakah taraf penderitaan atau rasa sakit yang “dipersyaratkan” tersebut terpenuhi, mengingat bahwa setiap orang akan merasa atau bereaksi secara berbeda-beda ketika dikenai metode yang sama. Dampak sebuah metode akan berbeda-beda cukup besar terhadap setiap orang, tergantung pada faktor-faktor seperti kesehatan mental, daya tahan fisik, riwayat hidup, usia, jenis kelamin, latar belakang sosial, besarnya motivasi politik, latar belakang budaya, dan lingkungan terdekat (lingkungan langsung) orang yang bersangkutan. Selain itu, durasi atau akumulasi berbagai bentuk perlakuan buruk juga harus dipertimbangkan. Pada kasus-kasus tertentu, penyiksaan dapat berupa satu tindakan tunggal saja. Pada kasus-kasus lain, mungkin perlu diperhitungkan telah terjadinya akumulasi praktik perlakuan buruk tertentu selama jangka waktu tertentu, karena praktik yang sama barangkali tidak berdampak buruk seandainya dilakukan sekali-sekali saja atau dilakukan di luar konteks yang bersangkutan.⁶⁴ Istilah penyiksaan juga mempunyai konotasi budaya yang kuat. Bentuk perilaku tertentu barangkali dianggap “tidak apa-apa” di lingkungan budaya tertentu tetapi dianggap melanggar, misalnya saja, sebuah larangan agama di lingkungan budaya yang lain.

Penyiksaan dan bentuk-bentuk perlakuan buruk lain selalu terdiri dari dua komponen: fisik dan psikologis. Kedua komponen ini saling terkait tak terpisahkan. Menurut pengakuan

62 Lihat Knut Doermann, *Elements of War Crimes under the Rome Statute of the International Criminal Court* (Unsur-unsur Kejahatan Perang menurut Statuta Roma untuk Pengadilan Pidana Internasional), ICRC/Cambridge, 2003, hal. 44-70.

63 Dengan demikian, tidak seperti penyiksaan, perbedaan antara berbagai pengertian ini terletak terutama pada intensitas rasa sakit dan penderitaan dan pada ada atau tidak adanya niat dasar spesifik tertentu. Untuk dapat dikategorikan sebagai perlakuan yang tidak manusiawi atau kejam (kedua istilah ini dianggap sinonim), tindakan yang bersangkutan harus menimbulkan rasa sakit atau penderitaan pada taraf yang signifikan, yang kadang-kadang disebut juga dengan istilah serius. Pelecehan atas martabat pribadi adalah tindakan yang menimbulkan perasaan terhina atau perasaan direndahkan martabatnya pada taraf signifikan dan yang secara terang-terangan menghina martabat kemanusiaan.

64 Lihat misalnya yurisprudensi Pengadilan HAM Eropa: “Kelimain teknik tersebut (berdiri merapat tembok, kepala dikerudungi, bunyi bising dipasang, tidak diberi kesempatan tidur, tidak diberi makan dan minum) diterapkan secara berkombinasi, secara terencana, dan selama berjam-jam setiap kali penerapan; penerapan teknik-teknik tersebut menyebabkan, kalau pun bukan cedera fisik yang sesungguhnya, sekurang-kurangnya penderitaan fisik dan mental yang intens, pada orang yang dikenainya dan juga menyebabkan gangguan psikiatris akut selama interogasi. Karena itu, penerapan teknik-teknik tersebut masuk ke dalam kategori perlakuan yang tidak manusiawi sesuai pengertian Pasal 3 (...). Penerapan teknik-teknik tersebut juga merendahkan martabat karena teknik-teknik tersebut adalah sedemikian rupa sehingga menimbulkan pada korbannya perasaan-perasaan ketakutan, sangat menderita, dan rendah diri, yang semuanya dapat membuat korban merasa terhina dan direndahkan martabatnya dan mungkin dapat mematahkan resistensi fisik atau moralnya”; kasus Irlandia versus Inggris, ECHR, 18 Januari 1978, alinea 167.

kebanyakan korban, unsur psikologisnya jauh lebih traumatis daripada unsur fisiknya.⁶⁵ Unsur psikologis tersebut juga jauh lebih sulit diidentifikasi, apalagi dinyatakan secara kuantitatif. Misalnya saja, menyaksikan orang yang dicintai, anak sendiri, ataupun pihak ketiga disiksa bisa jauh lebih traumatis daripada mengalami sendiri penyiksaan fisik tersebut. Dengan demikian, pendapat bahwa tidak mungkin telah terjadi penyiksaan jika tidak ada bekas-bekas fisiknya adalah keliru.

ICRC tidak punya definisi tersendiri mengenai penyiksaan ataupun mengenai bentuk-bentuk perlakuan buruk lain. Bahkan ICRC juga tidak ingin berkuat dalam diskusi-diskusi atau debat-debat yang legalistik ataupun teoritis mengenai permasalahan itu (misalnya mengenai sampai taraf berapakah penderitaan yang dialami itu masih bisa dianggap sebagai hasil dari tekanan yang “absah” atau “bisa diterima”), karena hal itu bisa merugikan dialog konstruktif mengenai perlakuan tahanan dan kondisi penahanan. Bagi ICRC, yang terpenting bukanlah apakah suatu bentuk perilaku tertentu bisa disebut sebagai penyiksaan atau sebagai bentuk perlakuan buruk lain, melainkan diakhirnya praktik-praktik yang menyebabkan tahanan menderita, apapun definisi praktik-praktik tersebut. Karena itu, yang dilakukan oleh ICRC ialah menguraikan secara faktual apa-apa saja yang telah terjadi, kepada siapa, dalam keadaan seperti apa, siapa yang bertanggung jawab dan, di atas semuanya itu, apa konsekuensi-konsekuensi yang dialami si korban. Daripada menggunakan istilah “penyiksaan” atau istilah-istilah spesifik lain menyangkut perlakuan, ICRC lebih suka menggunakan sebuah istilah generik, yaitu “perlakuan buruk” (*ill-treatment*). Istilah ini tidak ada definisinya dalam hukum tetapi mencakup semua jenis tekanan, fisik ataupun psikologis, yang bisa dilakukan terhadap tahanan.⁶⁶

Prioritas dan metode ICRC dalam memerangi penyiksaan dan bentuk-bentuk perlakuan buruk lain

Terutama dalam situasi konflik bersenjata (internasional ataupun non-internasional) dan situasi kekerasan dalam negeri, semua orang yang dicabut kebebasannya menghadapi risiko mengalami penyiksaan atau perlakuan buruk di setiap tahap penahanan. Penyiksaan biasanya dilakukan secara rahasia, tanpa diketahui oleh publik. Karena itu, jarang sekali utusan ICRC menyaksikan secara langsung tindakan penyiksaan atau bentuk-bentuk perlakuan buruk lain, pun ketika mereka diizinkan mengunjungi tahanan dalam fase interogasi/pemeriksaan.

65 Lihat terutama Hernan Reyes, “*Torture and its consequences*” (Penyiksaan dan konsekuensi-konsekuensinya), dalam *Torture*, Vol. 5, No. 4, hal. 72-76.

66 Pada praktiknya, ICRC bisa menggunakan istilah “penyiksaan” bilamana:
- metode-metode yang dipakai tak bisa diperdebatkan lagi adalah setara penyiksaan, terutama bila taraf penderitaan fisik atau psikologisnya tak bisa disangkal lagi adalah intens;
- efek kumulatif dari kondisi-kondisi penahanan dan perlakuan yang sulit itu menimbulkan atau bisa menimbulkan konsekuensi psikologis yang besar (misalnya gabungan faktor-faktor selama kurun waktu tertentu seperti: membiarkan tahanan dalam ketidakpastian total tentang nasibnya, “manipulasi” atas lingkungan sekitar dan kondisi kehidupan tahanan, dan penerapan teknik-teknik interogasi tertentu).

Kegiatan ICRC untuk mencegah atau mengakhiri penyiksaan dan bentuk-bentuk perlakuan buruk lain pada hakikatnya didasarkan pada kisah-kisah mengenai hal itu yang diungkapkan oleh tahanan kepada utusan ICRC dalam wawancara pribadi. Temuan dokter ICRC mengenai adanya bekas-bekas fisik dan psikologis yang mungkin merupakan indikasi juga diperhitungkan. Informasi dari tahanan dan dari dokter ICRC tersebut kemudian dianalisis, diperbandingkan, dan dievaluasi, dengan memperhitungkan kisah-kisah lain dan sumber-sumber lain, untuk memastikan bahwa kisah dari tahanan tersebut benar-benar konsisten dengan fakta dan otentik, bukan kisah yang mengandung pemutarbalikan fakta atau kisah yang hanya separuh benar.

Mendokumentasikan penyiksaan dan bentuk-bentuk perlakuan buruk lain adalah tugas yang sangat sulit. Kegiatan tersebut mengharuskan pelaksananya, terutama dokter, mempunyai keterampilan berdiplomasi, empati yang mendalam terhadap korban, waktu cukup banyak untuk membangun rasa percaya timbal-balik dengan tahanan, kesabaran, akal sehat, dan pengalaman cukup banyak terkait penahanan.⁶⁷ Jika hanya membuat daftar tentang bentuk-bentuk perlakuan yang telah dilakukan terhadap seorang tahanan, ini sering kali belum memadai untuk menentukan apakah telah terjadi perlakuan buruk. Demikian pula, jika hanya mencari bekas-bekas pada tubuh seorang tahanan untuk dijadikan bukti, ini bahkan bisa kontraproduktif sama sekali. Yang pertama-tama dan terutama perlu dilakukan ialah mengevaluasi seluruh keadaan yang meliputi perlakuan tersebut – termasuk dampak yang ada pada tahanan yang bersangkutan dari berbagai bentuk perlakuan yang telah diberikan kepadanya.

ICRC bukan lembaga peradilan ataupun lembaga penyelidikan. ICRC tidak berupaya membuktikan bahwa sebuah tindakan penyiksaan atau bentuk-bentuk perlakuan buruk lain telah terjadi. Yang dilakukan oleh ICRC ialah memberitahukan kepada pihak berwenang terkait, dengan persetujuan dari tahanan yang bersangkutan, hal-hal yang pada hakikatnya dapat diduga sebagai fakta, disertai dengan observasi-observasi dan kesimpulan-kesimpulan ICRC sendiri. Kemudian menjadi kewajiban pihak berwenang itu sendiri untuk melakukan penyelidikan dan, jika informasi yang dilaporkan oleh ICRC tersebut ternyata benar, untuk mengambil semua langkah yang diperlukan, baik langkah organisasional, administratif, disipliner, atau bahkan pidana.

67 Lihat Protokol Istanbul, op. cit. (catatan #47), yang merupakan teks acuan dasar untuk pendokumentasian penyiksaan. Untuk permasalahan yang sama atau yang terkait erat, lihat juga Camille Giffard, *The Torture Reporting Handbook* (Buku Pegangan Pelaporan Penyiksaan), Human Rights Centre, University of Essex, Colchester, 2000, hal. 159; Michael Peel dan Vincent Iacopino (editor), *The Medical Documentation of Torture* (Pendokumentasian Medis atas Penyiksaan), London dan San Francisco, 2002, hal. 227; F. Sironi, Bourreaux, dan para korban: “*Psychologie de la Torture*” (Psikologi Penyiksaan), Odile Jacob, Paris, 1999; Hernan Reyes, “*ICRC visits to prisoners*” (Kunjungan tahanan ICRC), dalam *Torture Supplement No. 1*, 1997, hal. 28-30, dan “*The role of the physician in ICRC visits to prisoners*” (Peran dokter dalam kunjungan tahanan ICRC); Marina Staiff, “*Visits to detained torture victims by the ICRC (I): Management, documentation, and follow-up*” [Kunjungan ICRC kepada tahanan korban penyiksaan (I): Manajemen, dokumentasi, dan tindak-lanjut], *Torture*, Vol. 10, No. 1, 2000, hal. 4-7 dan “*Visits to detained torture victims by the ICRC (II): The psychological impact of visits and interviews with detained torture victims*” [Kunjungan ICRC kepada tahanan korban penyiksaan (II): Dampak psikologis kunjungan dan wawancara dengan tahanan korban penyiksaan], *Torture*, Vol. 10, No. 2, 2000, hal. 41-44.

Tujuan penyiksaan ialah untuk merendahkan martabat seseorang dan membuatnya pasrah total terhadap keinginan sesaat dan kehendak sesuka hati si penyiksa.⁶⁸ Karena penyiksaan meninggalkan bekas berupa luka psikologis yang mendalam, akibat-akibat penyiksaan biasanya berjangka panjang. Karena itu, pencegahan adalah sangat penting, dan ICRC sangat menekankan hal ini. Bilamana seseorang dikenai penyiksaan atau bentuk-bentuk perlakuan buruk lain, semua upaya ICRC akan dipusatkan untuk mengakhiri perlakuan tersebut. ICRC juga bersikeras agar korban penyiksaan diberi perawatan dan perhatian sesuai yang dibutuhkan oleh kondisinya. ICRC secara tidak langsung akan berupaya semaksimal mungkin untuk meringankan dampak penyiksaan yang dialami si korban (yaitu dengan mengirimkan utusan atau dokter ICRC untuk menjadi pendengar yang baik, dengan membantu memulihkan kontak antara tahanan yang bersangkutan dan keluarganya, dan lain sebagainya). Namun, ICRC tidak mempunyai pengetahuan ataupun kemampuan untuk melakukan kegiatan terapeutik jangka-panjang, terutama setelah tahanan yang bersangkutan dibebaskan. Tugas sulit ini paling tepat dilakukan oleh institusi-institusi spesialis; ICRC menjalin kontak reguler dengan institusi-institusi semacam itu dan bahkan kadang-kadang memberi mereka dukungan tertentu.⁶⁹

Bilamana ICRC menduga atau tahu bahwa telah terjadi penyiksaan atau bentuk-bentuk perlakuan buruk lain, ICRC akan berusaha mengidentifikasi tahanan yang bersangkutan dan berbicara secara pribadi dengannya sesegera mungkin. Dalam kasus semacam itu, penting sekali dilakukan registrasi dan kunjungan berulang terhadap tahanan yang bersangkutan, dengan pertimbangan-pertimbangan yang sama seperti yang telah disebutkan di atas menyangkut tahanan-tahanan yang menghadapi risiko penghilangan paksa.

Arah utama tindakan ICRC ialah mendekati pihak berwenang terkait. Pendekatan ini diadaptasikan bentuknya dan isinya terhadap keadaan tertentu yang ada demi mencapai hasil sebaik mungkin, sambil selalu mengingat bahwa kepentingan tahanan harus didahulukan. Misalnya, jika ICRC khawatir intervensinya bisa mengundang tindakan balas dendam terhadap tahanan, ICRC akan mengadaptasikan pendekatannya. Demikian pula, ICRC akan mendekati pihak berwenang yang berbeda-beda, tergantung pada tingkat keseriusan penyiksaan dan bentuk-bentuk perlakuan buruk lain, pada penyebab dan motif dasar, dan pada tempat terjadinya penyiksaan dan bentuk-bentuk perlakuan buruk lain tersebut. Langkah-langkah yang diminta atau direkomendasikan oleh ICRC bisa sangat beragam, dari pengadaan penyelidikan hingga pemberian sanksi, termasuk hal-hal seperti pengawasan dan pelatihan petugas, penyempurnaan rantai komando, penyempurnaan organisasi dan koordinasi berbagai lembaga negara, atau peningkatan inspeksi internal.

68 Lihat Amnesty International, *Combating Torture: A Manual for Action* (Memerangi Penyiksaan: Buku Manual Kegiatan), London, 2003; Walter Kälin, “*The Struggle against torture*” (Perjuangan melawan penyiksaan), *International Review of the Red Cross*, No. 324, 1998, hal. 433-444.

69 Seperti yang saat ini dilakukannya, misalnya, dengan Perhimpunan Bulan Sabit Merah Aljazair.

Daftar argumen yang digunakan oleh ICRC berbeda-beda signifikan, tergantung pada lingkungan yang bersangkutan dan orang-orang yang harus diajak bicara. Argumen-argumen utama yang dipakai adalah argumen hukum atau moral. Namun, mungkin pula ICRC menggunakan argumen yang didasarkan pada konsekuensi medis penyiksaan dan bentuk-bentuk perlakuan buruk lain, pada reputasi internasional pihak berwenang terkait, pada aspek-aspek politik internal (misalnya: adanya risiko kekerasan akan pecah atau meningkat), atau pada pertimbangan-pertimbangan struktural (misalnya: adanya risiko praktik penyiksaan atau bentuk-bentuk perlakuan buruk lain tersebut dianggap lumrah terjadi di semua tempat).

Usaha untuk memastikan kondisi penahanan yang layak

Tahanan harus dapat hidup dalam kondisi layak yang sesuai dengan martabat mereka dan kesejahteraan fisik serta psikologis mereka sebagai manusia. Di sangat banyak negara, bukan seperti itulah yang terjadi: kadang-kadang karena adanya itikad jelek politik, tetapi lebih sering karena kurangnya sumber daya, kondisi penahanan dari segi materi adalah sangat buruk sehingga membahayakan integritas fisik para tahanan dan bahkan membahayakan kelangsungan hidup mereka.

Yang jelas, pihak berwenang penahanan di banyak negara hanya dapat mengandalkan alokasi anggaran yang amat sangat rendah. Prioritas pemerintah adalah untuk hal-hal lain, sebagaimana terbukti dengan adanya pengakuan pihak-pihak berwenang tertentu bahwa mereka tidak mampu memelihara kondisi penahanan yang memadai. Kurangnya sumber daya itu sering kali diperburuk lagi dengan masalah kronis kelebihan penghuni di tempat-tempat penahanan, sebuah masalah yang sangat mempersulit pemeliharaan kondisi penahanan dan pengelolaan tempat penahanan. Faktor-faktor tersebut pada akhirnya merongrong motivasi dan itikad baik pihak-pihak yang bertanggung jawab atas kesejahteraan tahanan dan menjadi penyebab bagi penelantaran dan korupsi.

Situasi konflik bersenjata atau situasi kekerasan dalam negeri semakin memperburuk fenomena tadi. Situasi semacam itu menimbulkan akibat-akibat ekonomi yang cukup besar dan berjangka panjang terhadap semua sistem dan sarana dasar, termasuk sistem penahanan/pemasyarakatan. Tahanan-tahanan yang ditahan sehubungan dengan situasi semacam itu memang menghadapi sejumlah risiko spesifik, tetapi situasi tersebut tak pelak lagi memperburuk kondisi penahanan seluruh penghuni tempat penahanan.

Dalam banyak konteks, tahanan mampu bertahan hidup hanya karena akal mereka sendiri, kemampuan mereka mengatur diri, dan dukungan materi yang mereka terima dari keluarga. Dari waktu ke waktu selalu ada situasi yang benar-benar kritis, yaitu situasi di mana kelangsungan hidup tahanan-tahanan yang masuk kategori rentan tidak dapat dijamin lagi (misalnya situasi gizi buruk parah yang meluas, situasi wabah kolera, dan lain sebagainya), sehingga sangat membutuhkan bantuan darurat dari pihak luar.

Hukum internasional, termasuk HHI, berisi sejumlah ketentuan spesifik menyangkut kondisi penahanan. Ketentuan-ketentuan ini diatur lebih lanjut dalam sejumlah teks “soft law” (teks hukum yang tidak mengikat) (terutama *Aturan Minimum Standar tentang Perlakuan Tawanan*) dan dilengkapi dengan sejumlah norma regional (misalnya norma pemasyarakatan Eropa⁷⁰) dan banyak sekali undang-undang dan peraturan nasional. Standar internasional sering kali hanya dianggap sebagai standar yang umum, karena implementasinya tergantung pada kondisi-kondisi setempat, lingkungan yang ada, dan banyak faktor lain yang saling terkait. Misalnya, perkiraan tingkat hunian penjara (atau luas bidang permukaan yang tersedia bagi setiap tahanan di dalam sel) tergantung pada unsur-unsur seperti: jumlah waktu yang dihabiskan di luar sel, kondisi tidurnya (di lantai, bangku, tempat tidur, ranjang susun), ventilasinya, penerangannya, kegiatan rekreasi dan kegiatan lain yang tersedia, akses ke air dan sarana sanitasi, dan lain sebagainya.

Ketika berkunjung, ICRC mengevaluasi kondisi-kondisi penahanan dari segi materi dengan cara memeriksa semua parameter yang terkait dengan:

- prasarana di tempat penahanan yang bersangkutan (bangunan-bangunan, bangsal-bangsal, ranjang-ranjang, sarana-sarana sanitasi, sarana pembuangan air limbah, ventilasi, halaman olahraga, dan lain sebagainya);
- akses para tahanan ke sarana-sarana yang tersedia (misalnya: frekuensi akses ke kamar mandi atau ke pelayanan medis). Adanya sebuah sarana tidak selalu berarti bahwa tahanan diperbolehkan memakainya;
- administrasi dan peraturan internal (jadwal-jadwal, kunjungan keluarga, korespondensi, kegiatan santai, dan lain sebagainya);
- pengelolaan tahanan, dan disiplin (hubungan antara tahanan dan petugas, peluang untuk berbicara dengan pihak berwenang tempat penahanan, kegiatan rekreasi dan pelatihan, program rehabilitasi sosial, durasi dan kondisi pengurungan di sel isolasi, dan lain sebagainya);
- pengaturan internal para tahanan (sengketa politik, gang, balas dendam antartahanan, kerja sama dengan pihak berwenang, dan lain sebagainya).

Dengan persetujuan pihak berwenang, ICRC bisa memutuskan untuk bertindak secara sebagian atau secara sepenuhnya sebagai pengganti pihak berwenang, yaitu dengan memberikan bantuan secara langsung kepada para tahanan, dimulai dengan pemberian bantuan “ringan” seperti alat-alat pembersih, alas tidur, atau alat-alat rekreasi. Kalau kebutuhannya lebih substansial, ICRC bisa mendanai atau melaksanakan pekerjaan perbaikan kondisi kehidupan (misalnya: pembuatan atau perenovasi toilet, tangki septik, bak cuci, kamar mandi, dapur, dan lain sebagainya) atau pekerjaan perbaikan sarana perawatan kesehatan (pembangunan klinik beserta perlengkapannya, pemberian pasokan medis untuk klinik, dan lain sebagainya). Dalam situasi darurat, ICRC bahkan bisa melangkah lebih lanjut dengan menyelenggarakan program pemberian makan bersifat terapeutik atau program pemberian makan seutuhnya. Namun, karena program-program seperti ini berpotensi menimbulkan dampak negatif dan berisiko menimbulkan ketergantungan atau mengganggu sistem pasokan normal, ICRC berhati-hati sebelum memutuskan melaksanakannya.

70 Aturan Kepenjaraan Eropa yang diadopsi oleh Komite Menteri-Menteri Dewan Eropa pada tanggal 12 Februari 1987 dapat dilihat di: <http://www.uncjin.org/Laws/prisrul.htm> (terakhir dikunjungi pada tanggal 29 Maret 2005).

ICRC memutuskan melaksanakan program semacam itu hanya setelah melalui pertimbangan masak-masak dan setelah pihak berwenang menyetujui persyaratan ketat menyangkut program tersebut, terutama bilamana program tersebut diperkirakan berjangka panjang. Kecuali dalam keadaan ekstrim, yaitu ketika banyak orang harus diselamatkan nyawanya, seperti yang terjadi di Rwanda tak lama setelah berakhirnya genosida di sana, ICRC tidak melaksanakan program atau pekerjaan semacam itu bilamana ada risiko bahwa program atau pekerjaan tersebut bisa meningkatkan kapasitas pihak penjara/tempat penahanan sehingga mempermudah pelaksanaan sebuah kebijakan represi, baik kebijakan tersebut absah ataupun tidak.

ICRC sering kali berinisiatif menghubungi pihak ketiga, meminta perhatian mereka tentang seriusnya situasi yang ada, dan mendorong mereka untuk memberikan dukungan kepada pihak berwenang dalam bentuk penguatan kapasitas dan pemberian sumber daya keuangan atau materi yang lebih besar. Kadang-kadang, dengan izin dari pihak berwenang, ICRC bisa meneruskan laporan-laporan deskriptifnya kepada pihak donor. Ini dilakukan oleh ICRC, misalnya, dalam kasus Malawi. Evaluasi teknis yang dibuat oleh ICRC mengenai kondisi-kondisi tempat penahanan di Malawi dituangkan dalam sebuah laporan yang kemudian diserahkan kepada pihak berwenang terkait, dan kemudian ICRC menyampaikan laporan ini kepada pihak donor.

Usaha untuk menghindari terputusnya hubungan keluarga

Bagi tahanan, keadaan terisolasi adalah masalah besar. HHI berisi beberapa ketentuan yang mengatur pemeliharaan kontak antara tahanan dan keluarga.⁷¹ Ide dasarnya ialah bahwa, kecuali dalam keadaan perkecualian mutlak, pihak berwenang harus memperbolehkan dan bahkan mengatur pertukaran berita keluarga dengan selang waktu yang wajar setelah penangkapan. Prinsip ini juga berlaku di luar situasi konflik bersenjata.⁷²

Dalam sebagian situasi, pihak berwenang enggan atau menolak untuk memberitahu keluarga tahanan. Jika mereka juga menolak memperbolehkan tahanan melakukan korespondensi langsung dengan keluarga, ICRC menjadi satu-satunya sumber informasi dan satu-satunya sarana untuk menyampaikan berita keluarga (melalui Berita Palang Merah).

Dalam situasi konflik bersenjata internasional di mana hubungan pos dan telekomunikasi antara kedua negara yang berperang terputus, maka ICRC melalui Badan Pusat Pencarinya *de facto* menjadi satu-satunya sarana komunikasi lintas garis depan. Hal ini juga berlaku dalam situasi konflik bersenjata internal di mana kelompok pemberontak menguasai sebagian wilayah negara.

Sambil mengingatkan pihak berwenang akan kewajiban mereka menyangkut pemulihan dan pemeliharaan hubungan keluarga, sering kali ICRC sekaligus memberikan kesempatan kepada tahanan untuk bertukar berita dengan keluarga setelah melalui penyensoran oleh pihak berwenang, yaitu berita yang secara ketat bersifat berita pribadi dan keluarga, kadang-kadang setelah tahanan yang bersangkutan sudah bertahun-tahun tidak pernah berkонтak dengan keluarga.

71 Terutama Pasal 71 KJ III dan Pasal 25, 107, dan 116 KJ IV.

72 Terutama Prinsip #19 pada Kumpulan Prinsip tentang Perlindungan Semua Orang dalam Segala Bentuk Penahanan atau Pemeringkatan dan Aturan #37 pada Aturan Minimum Standar tentang Perlakuan Tawanan.

Bilamana perlu, ICRC juga akan berusaha mencari keberadaan keluarga tahanan yang bersangkutan untuk kemudian memfasilitasi kunjungan keluarga dengan menyediakan sarana logistik yang diperlukan. Ini dilakukan oleh ICRC, misalnya, bagi keluarga para tahanan Palestina yang dipenjara di Israel dan di kawasan-kawasan yang diduduki Israel.

Usaha untuk memastikan penghormatan atas jaminan-jaminan peradilan yang esensial

Ketidakpastian nasib adalah sumber kecemasan utama para tahanan. Menyangkut jaminan peradilan, masalah-masalah yang ada di tempat penahanan seringkali saling terkait tak terpisahkan (misalnya: situasi kelebihan penghuni di tempat penahanan semakin diperburuk oleh penunda-nundaan acara/prosedur atau tidak adanya persidangan atau vonis; upaya memaksa tahanan mengaku merupakan penyebab utama perlakuan buruk; dan lain sebagainya). Sebagaimana telah disebutkan beberapa kali di atas, intervensi ICRC memberikan dampak terbesar bila terdiri dari tindakan komprehensif untuk menangani semua faktor penyebab.

Walaupun berhati-hati untuk tidak mengomentari alasan penahanan, ICRC berupaya memastikan bahwa tahanan yang menjalani persidangan pidana memperoleh manfaat dari jaminan-jaminan peradilan sebagaimana ditetapkan oleh HHI dan norma-norma internasional lain. Upaya ICRC menyangkut jaminan peradilan berfokus terutama untuk memastikan dihormatinya martabat manusia sebelum, selama, dan sesudah proses pengadilan. Peran ICRC bukan untuk memastikan adilnya/pantasnya proses pengadilan itu sendiri.

Perlu ditegaskan di sini bahwa ICRC tidak berkepedulian terhadap isi interogasi yang dilakukan oleh pihak berwenang. Tidak penting bagi ICRC apakah si tahanan bersalah atau tidak atau apakah dia sudah membuat pengakuan atau belum. Satu-satunya tujuan ICRC ialah untuk memastikan bahwa tahanan diperlakukan dengan benar selama interogasi. Namun, ICRC berkemungkinan meminta informasi tentang isi pengakuan untuk memastikan apakah si tahanan menandatangani pernyataan pengakuan karena dipaksa, apakah dia dapat membaca seluruh bunyi pernyataan pengakuan yang ditandatanganinya, apakah bahasanya dimengerti oleh si tahanan, dan lain sebagainya. ICRC akan memastikan si tahanan memahami bahwa ICRC dalam menanyakan informasi tersebut hanya peduli terhadap cara kerja sistem dan acara/prosedur, bukan terhadap isi interogasi itu sendiri ataupun terhadap kesalahan si tahanan.

Selain memprioritaskan upaya memperbaiki situasi kemanusiaan para tahanan dan upaya memastikan bahwa martabat mereka dihormati, ICRC juga memikirkan konsekuensi hukum dan konsekuensi praktis dari pelanggaran jaminan peradilan (penundaan acara/prosedur, kurang lengkapnya berkas, tidak adanya persidangan pengadilan, dan lain sebagainya). Akhirnya, ICRC juga mengupayakan agar HHI dipatuhi sepenuhnya dalam situasi konflik bersenjata, sesuai dengan mandatnya untuk bekerja memastikan diterapkannya hukum tersebut dengan benar.

HHI berisi sejumlah aturan mengenai jaminan peradilan demi pihak-pihak berikut ini: tawanan perang yang melakukan pelanggaran undang-undang atau peraturan selama masa penahanannya atau yang melakukan kejahatan perang sebelum penangkapannya;⁷³ orang sipil yang dilindungi Konvensi Jenewa IV yang tinggal di wilayah pendudukan dan sedang menjalani proses penuntutan, atau interniran sipil yang melakukan pelanggaran;⁷⁴ semua orang yang berada di bawah kekuasaan

73 Pasal 82 s/d 88 dan 99 s/d 107 KJ III.

74 Pasal 31, 33, 66 s/d 75, 117, 118, 119 KJ IV.

pihak yang terlibat konflik bersenjata internasional;⁷⁵ dan orang-orang yang ditahan sehubungan dengan konflik bersenjata internal.⁷⁶ Ketentuan-ketentuan HHI mengenai pokok masalah tersebut, terutama yang terdapat dalam kedua Protokol Tambahan untuk Konvensi-konvensi Jenewa, sangat sejalan dengan ketentuan-ketentuan lebih rinci yang terdapat dalam berbagai instrumen Hukum HAM, terutama Kovenan Hak-Hak Sipil dan Politik 1966.

Jaminan-jaminan peradilan tersebut berlaku, baik secara alternatif atau secara kumulatif, terhadap berbagai tahap acara/prosedur peradilan – penangkapan, pemeriksaan, penyidangan, penjatuhan vonis hukuman, dan banding.

ICRC memprioritaskan fokusnya pada tahanan-tahanan yang masuk dalam lingkup kepeduliannya, yaitu mereka yang dianggapnya menghadapi risiko. Namun, seperti halnya mengenai kondisi penahanan dari segi materi, pada praktiknya sering kali sulit, kalau bukan mustahil, untuk membedakan antara berbagai kategori tahanan ketika menyikapi masalah jaminan peradilan.

Sebelum ICRC memutuskan untuk bertindak menyangkut masalah jaminan peradilan, sejumlah parameter yang sebelumnya telah dianalisis dengan cermat harus dipersatukan. Berdasarkan kondisi sebagian besar sistem peradilan di negara-negara di mana ICRC bekerja, teridentifikasi empat situasi standar sebagai berikut:

- tidak adanya atau tidak berfungsiya sistem peradilan di negara yang bersangkutan (situasi anarkis di mana struktur-struktur pemerintah mengalami disfungsi parah atau bahkan disintegrasi, atau situasi “gagal struktur” di mana lembaga-lembaga pemerintah masih ada tetapi tidak berfungsi lagi): dengan demikian, tidak ada gunanya memohon jaminan peradilan karena sistemnya sudah tidak ada atau sudah tidak berfungsi lagi, sehingga pendekatan ICRC harus didasarkan pada argumen-argumen kemanusiaan;
- berfungsiya sebuah sistem yang berdasarkan nilai-nilai adat atau tradisi (sistem pengawasan dan mekanisme penyelesaian sengketa yang bertumpu pada adat-istiadat atau tradisi – misalnya musyawarah sesepuh adat, arbitrase oleh tokoh masyarakat– atau bertumpu pada agama): dalam situasi ini, pendekatan ICRC akan memanfaatkan, melalui analogi, prinsip-prinsip umum yang terkandung dalam jaminan peradilan, tetapi sebagian besar argumen yang dipakai adalah argumen kemanusiaan;
- lemahnya sistem peradilan yang ada (sistem peradilannya secara formal masih ada tetapi tidak mampu berfungsi dengan benar karena berbagai alasan seperti kurangnya sumber daya dan hakim atau adanya campur-tangan sistematis dari eksekutif): tergantung pada keadaan yang ada, pendekatan ICRC akan didasarkan pada argumen hukum maupun argumen kemanusiaan dengan bobot sama besar;
- masih berfungsiya sistem peradilan di negara yang bersangkutan (dengan kemungkinan berlangsungnya perlakuan semena-mena terhadap kategori tahanan tertentu, atau tidak berfungsiya bagian tertentu dari sistem peradilan tersebut): intervensi ICRC akan dilakukan secara terarah dalam kerangka hukum yang sudah mapan, dengan argumen-argumen hukum yang memiliki landasan kuat.

75 Pasal 75 PT I.

76 Pasal 3 Ketentuan yang Sama pada Konvensi-konvensi Jenewa 1949 dan Pasal 6 PT II.

Bilamana situasi yang ada adalah situasi standar dan ICRC memutuskan untuk memohon jaminan peradilan, maka ICRC akan menganalisis beberapa faktor, di antaranya yang terpenting ialah situasi tahanan yang bersangkutan (mengidentifikasi secara umum jaminan-jaminan peradilan yang belum dihormati untuk tahanan tersebut dan konsekuensi-konsekuensi hukum dan kemanusiaan yang dialaminya) dan minatnya untuk dibantu memohon jaminan-jaminan peradilan tersebut (memastikan keinginan si tahanan; menilai risiko dan kemungkinan dampak negatif). Dalam mengumpulkan informasi secara terarah tersebut, ICRC juga akan menjelaskan secara khusus kepada si tahanan jaminan-jaminan peradilan yang ICRC ingin periksa dari dekat atau garisbawahi: antara lain hak untuk tidak memberikan kesaksian yang memberatkan diri sendiri dan kepatuhan terhadap batas-batas waktu tertentu menyangkut acara/prosedur.

Informasi yang diperlukan bagi pengambilan langkah-langkah dapat diperoleh dengan beberapa cara: ketika meregistrasi identitas si tahanan, selama wawancara pribadi yang secara spesifik membicarakan permasalahan hukum, selama survei sampel, dan lain sebagainya. Kadang-kadang (terutama dalam situasi konflik bersenjata internasional), ICRC memutuskan untuk menghadiri sidang pengadilan sebagai pengamat supaya dapat melihat sendiri bagaimana berlangsungnya sebagian dari acara/prosedur.⁷⁷

Intervensi ICRC bisa komprehensif (bilamana menyikapi sebuah fenomena yang meluas) atau individual. Intervensi ICRC bisa dilakukan per nama tahanan, bisa berkenaan dengan sebuah permasalahan tertentu atau kurun waktu tertentu, bisa didasarkan pada pendekatan ad hoc (yang hasilnya bisa berupa sebuah laporan) atau pada pendekatan umum yang mencakup semua aspek penahanan, bisa menyangkut kelompok tahanan tertentu saja (misalnya tahanan yang divonis mati, tahanan yang terlupakan, tahanan yang mendapat vonis paling berat, dan lain sebagainya), dan bisa menyangkut tahanan-tahanan yang disebutkan dalam daftar serah-terima (misalnya daftar tahanan yang sudah selama jangka waktu tertentu menunggu perkáranya disidangkan).

Permintaan dan rekomendasi yang diajukan oleh ICRC kepada pihak berwenang berbeda-beda menurut jaminan peradilannya dan biasanya menyangkut masalah-masalah seperti: perlunya dilakukan penyelidikan untuk memverifikasi kebenaran laporan-laporan yang diterima ICRC dari tahanan dan perlunya diambil langkah-langkah untuk memastikan bahwa kejadian seperti yang dilaporkan itu tidak terulang; perlunya dilakukan penyempurnaan terhadap cara kerja pengadilan; perlunya dilakukan pemindahan/transfer terhadap tahanan tertentu; perlunya diusahakan untuk memastikan bahwa batas waktu dan ketentuan-ketentuan lain yang berlaku menyangkut acara/prosedur dihormati; perlunya persidangan pengadilan dipercepat; perlunya diberikan pembebasan bersyarat atau amnesti; dan perlunya vonis hukuman tertentu ditolak atau ditinjau kembali (dalam keadaan perkecualian); dan lain sebagainya.

Pihak-pihak berwenang yang didekati oleh ICRC harus diidentifikasi dengan cermat terlebih dahulu, karena dihormati atau tidak dihormatinya jaminan peradilan tergantung terutama pada kekuasaan peradilan beserta aparatnya. Pada umumnya, mereka bukanlah pihak berwenang yang menangani masalah-masalah lain terkait penahanan. Pertimbangan ini harus diperhitungkan secara khusus agar dapat diperoleh sebuah pendekatan umum yang mencakup berbagai aspek penahanan.

⁷⁷ Ini dilakukannya, misalnya, di Irak pada persidangan Tawan Perang Irak selama berlangsungnya Perang Iran-Irak, di Kuwait setelah berakhirknya Perang Teluk dan dipulihkannya Pemerintah Kuwait pada tahun 1991, dan di Etiopia pada sidang-sidang pengadilan para petinggi Derg sesudah tahun 1994.

Usaha internasional dan kerja sama internasional

Ada sejumlah organisasi dan lembaga yang bekerja di bidang penahanan, dan konsultasi dan koordinasi di antara mereka adalah hal yang perlu. Dalam batas-batas yang tidak melanggar prinsip konfidensialitasnya, ICRC ikut serta dalam konsultasi tersebut. ICRC bersikap tutup mulut menyangkut informasi tentang perlakuan buruk, tetapi bersikap sangat terbuka dalam mengupayakan agar kegiatan-kegiatan berbagai organisasi dan lembaga tersebut bersifat saling melengkapi.

Karena itu, ICRC pada prinsipnya mendukung penyelenggaraan pertemuan koordinasi berkala, terutama yang menyangkut kegiatan pemberian bantuan dan dihadiri oleh pihak berwenang, yang tujuannya ialah untuk menyusun daftar kebutuhan-kebutuhan yang sedang direspon dan yang belum atau tidak akan direspon, untuk mengetahui dan memahami opsi-opsi yang dipilih oleh organisasi/lembaga bantuan lain, dan untuk menetapkan arah tindakan yang bersifat saling melengkapi, supaya kebutuhan-kebutuhan dapat dipenuhi dan pengalaman-pengalaman dapat saling dibagikan. Koordinasi juga memungkinkan dipromosikannya standar bersama.

Munculnya organisasi-organisasi baru yang melakukan kunjungan ke tempat penahanan

Karena tempat penahanan mempunyai ciri-ciri tersendiri dan bersifat tertutup, hadirnya pihak-pihak lain yang memberikan intervensi di tempat penahanan menimbulkan sejumlah pertanyaan baru. ICRC secara *a priori* mempunyai sikap positif terhadap intervensi dari organisasi-organisasi lain, karena hal itu bisa membantu meningkatkan dampak aksi kemanusiaan dalam pengertian seluas-luasnya serta membantu memastikan bahwa standar-standar internasional dihormati. Namun, sikap berhati-hati tetap penting untuk menghindari risiko menjadi terlalu banyaknya pihak-pihak yang terlibat serta risiko diterapkannya standar yang berbeda-beda.

Interaksi ICRC dengan mekanisme-mekanisme seperti Pelapor Khusus Komisi HAM PBB (*the Special Rapporteurs of the Commission on Human Rights*) terbatas, karena kehadiran mekanisme-mekanisme tersebut di tempat penahanan sangat jarang dan karena mereka pada umumnya mempunyai kewajiban untuk memperoleh persetujuan tertulis dari pihak berwenang setiap kali hendak berkunjung atau setiap kali hendak melakukan serangkaian kunjungan. Prosedur kunjungan yang dipakai oleh mekanisme-mekanisme tersebut kurang eksplisit dan secara teoritis bisa berbeda-beda antara mekanisme yang satu dan yang lain. Namun, semakin hari semakin banyak dari mereka yang menyukai sebuah praktik, yaitu mengikuti prosedur yang dipakai oleh ICRC, kecuali menyangkut pengulangan kunjungan.

Dibentuknya Komite Eropa Mencegah Penyiksaan (*the European Committee for the Prevention of Torture* atau CPT) beberapa tahun yang lalu dan akan dibentuknya dalam waktu dekat ini sejumlah lembaga berdasarkan Protokol Opsiional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan (*the Optional Protocol to the Convention against Torture* atau OPCAT) membuka sejumlah prospek yang sangat menarik. Konvensi Eropa Mencegah Penyiksaan dan Perlakuan atau Hukuman Lain yang Tidak Manusiawi atau Merendahkan Derajat, misalnya, menetapkan prosedur kunjungan yang pada prinsipnya sama seperti yang dipakai oleh ICRC. Konvensi tersebut lebih lanjut menetapkan bahwa CPT “tidak mengunjungi tempat-tempat yang sudah dikunjungi secara reguler oleh wakil atau utusan dari Kekuatan Perlindungan atau dari Komite Internasional Palang Merah (ICRC) berdasarkan Konvensi-konvensi Jenewa 12 Agustus 1949 dan Protokol-protokol Tambahan 8 Juni

1977 untuk Konvensi-konvensi tersebut.”⁷⁸ Pada praktiknya, ketentuan tersebut diterapkan secara fleksibel, dengan memperhitungkan ciri-ciri tersendiri yang ada pada masing-masing konteks. Di Russia, misalnya, ICRC dan CPT sama-sama berkesimpulan bahwa tidak logis jika Chechnya dikecualikan dari tempat-tempat yang dikunjungi oleh CPT di Russia dengan alasan bahwa ICRC sudah mengunjungi tempat-tempat penahanan tertentu di sana. Kemudian dicapai kesepakatan bahwa CPT perlu memberitahu ICRC bila hendak melakukan kunjungan, untuk menghindari risiko kedua organisasi ini berada di tempat yang sama pada waktu yang bersamaan. Pertukaran informasi ini telah diperluas jangkauannya hingga mencakup seluruh jangkauan geografis Dewan Eropa, yaitu ke arah timur benua Eropa, terutama kawasan Balkan dan Kaukasus selatan, di mana ICRC juga melakukan kunjungan tahanan. ICRC dan CPT mengadakan pertemuan berkala untuk membicarakan masalah-masalah yang menjadi kepedulian bersama, sambil tetap menjaga komitmen konfidensialitas yang telah diberikan oleh masing-masing institusi kepada pihak berwenang terkait.

OPCAT (Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan), yang hingga kini belum mulai berlaku, menetapkan dibentuknya Subkomite Pencegahan Penyiksaan (yang sekretariatnya nantinya adalah Kantor Komisioner Tinggi HAM PBB) dan mekanisme-mekanisme pencegahan nasional untuk berfungsi sebagai badan pengunjung (yaitu badan yang melakukan kunjungan ke tempat penahanan). Sebuah faktor kunci menyangkut sistem yang akan dibentuk tersebut ialah sejauh mana mekanisme-mekanisme pencegahan nasional ini akan memiliki sumber daya dan independensi yang diperlukan untuk melaksanakan pekerjaan dengan efektif. OPCAT menetapkan bahwa ketentuan-ketentuannya “tidak berdampak terhadap kewajiban Negara-negara Peserta keempat Konvensi Jenewa tertanggal 12 Agustus 1949 dan kedua Protokol Tambahannya tertanggal 8 Juni 1977, ataupun terhadap peluang yang tersedia bagi setiap Negara Peserta tersebut untuk mengizinkan Komite Internasional Palang Merah mengunjungi tempat-tempat penahanan dalam situasi-situasi yang tidak dicakup oleh Hukum Humaniter Internasional.”⁷⁹ Bilamana OPCAT mulai berlaku di negara-negara di mana ICRC juga melakukan kunjungan tahanan, maka sebuah sistem untuk mengadakan konsultasi berkala dengan badan-badan pengunjung tersebut, seperti sistem yang sudah dipakai dengan CPT, perlu dirundingkan.

Penutup

ICRC bekerja cukup keras untuk membawa kemanusiaan, sekurang-kurangnya pada taraf minimum, ke tempat-tempat penahanan dan untuk memastikan martabat para tahanan dihormati. Tugas ini kompleks serta membutuhkan tekad yang tidak pernah kendur dan kemampuan yang baik untuk beradaptasi dengan keadaan. ICRC tidak bisa berharap bahwa misinya di bidang penahanan akan selesai suatu hari nanti; selalu saja akan ada krisis baru atau tahanan dalam keadaan membutuhkan pertolongan yang menantikan kehadiran ICRC. Keterlibatan ICRC adalah bagian dari sebuah proses ekstensif dan melengkapi upaya-upaya yang dilakukan oleh pihak berwenang, oleh organisasi-organisasi dan mekanisme-mekanisme lain, maupun oleh masyarakat internasional secara keseluruhan. Meskipun demikian, pendekatan ICRC, yang telah mengalami adaptasi dengan berjalannya waktu, tetap unik dalam banyak hal.

78 Pasal 17(3).

79 Pasal 32 Protokol Opsional untuk Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Hukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi, atau Merendahkan Martabat.

Praktik-praktik yang telah dikembangkan oleh ICRC, atas dasar peran spesifik yang diberikan kepadanya oleh HHI dan atas dasar pengalaman yang diperolehnya dalam situasi-situasi ketegangan dalam negeri, sekarang banyak ditiru di seluruh dunia. Keefektifan pendekatannya, terutama menyangkut kunjungan tahanan, tidak lepas dari penghormatan ICRC atas metode kerjanya yang konsisten dan ketat, yang mencakup antara lain persyaratan dan prosedur kunjungan dan konfidensialitas tindakan. Penggerahan sumber daya materi dan manusia yang semestinya juga sangat penting.

Dampak melindungi dari kegiatan ICRC tergantung terutama pada kemampuannya melakukan intervensi demi tahanan dengan cara mendekati pihak-pihak berwenang terkait dan, secara lebih umum, pada kemampuannya untuk mengatasi sikap tidak peduli. Kurangnya perhatian media terhadap penderitaan tahanan, dengan sedikit sekali perkecualian, dan acuhnya politik atau tiadanya kemauan – semuanya ini ikut memperlemah prinsip-prinsip universal kemanusiaan yang terkandung dalam Hukum Humaniter Internasional dan instrumen-instrumen hukum lain.

ICRC secara reguler harus menjelaskan pekerjaan yang dilakukannya bagi tahanan. Tahanan sering kali menyuarakan frustrasi kepada ICRC. Pihak-pihak berwenang tertentu mempertanyakan objektivitas ICRC atau bekerja sama hanya setengah-setengah dengan ICRC. Publik atau pihak-pihak pemberi intervensi lain sering kali gagal memahami sikap tidak banyak bicara yang diberlakukan ICRC bagi diri sendiri itu dan prinsip konfidensialitas yang mengatur tindakan-tindakannya. Bagaimanapun juga, yang menjadi motif pemandu (*leitmotiv*) ICRC tetaplah keyakinan mendalam bahwa ICRC sudah memikirkan semasak-masaknya metode intervensi yang dipakainya beserta alasan-alasan untuk metode tersebut, bahwa ICRC sudah bekerja semaksimal mungkin, dan bahwa ICRC sudah mengambil setiap langkah yang wajar untuk membantu memperbaiki kondisi penahanan dan perlakuan tahanan di setiap situasi.

**INTERNATIONAL
REVIEW**
of the Red Cross

ICRC Delegasi Indonesia
Jl. Iskandarsyah I No. 14
Kebayoran Baru - Jakarta Selatan 12160
Telp : +62 21 7396756, 7207252
Fax : +62 21 7399512
E-mail: djakarta.dja@icrc.org
www.icrc.org



ICRC