

BAB III

AICHR (ASEAN INTERGOVERNMENTAL COMMISSION ON HUMAN RIGHTS) SEBAGAI BADAN MEKANISME HAM ASEAN

Bab ketiga akan dimulai dengan menjelaskan tentang pandangan ASEAN terhadap HAM, kemudian pemaparan tentang Bangkok Declaration dan ASEAN, norma dan prinsip ASEAN hingga struktur keorganisasian ASEAN. Selanjutnya akan dijelaskan awal terbentuknya AICHR, keberadaan AICHR di Kawasan ASEAN dan peran AICHR dalam mendorong pemajuan dan perlindungan HAM serta perkembangan dan pencapaian AICHR, dan tantangan pembentukan mekanisme HAM ASEAN serta hambatan AICHR.

A. Pandangan ASEAN tentang HAM

Wacana tentang HAM telah menjadi pembahasan di level global, untuk level ASEAN telah disusun secara hati-hati tentang konsepsi HAM yang ditekankan adalah persamaan di bidang ekonomi, sosial dan budaya, juga hak untuk membangun dan pentingnya untuk melindungi komunitas selayaknya hak-hak individu¹. Kawasan Asia Tenggara lebih menitikberatkan aspek sosial dan kolektif atas hak asasi manusia, dimana masyarakat yang hidup di kawasan Asia Tenggara adalah masyarakat yang menjunjung tinggi nilai-nilai kebudayaan dan menghormati budaya turun temurun mereka, dan hak asasi manusia yang dibentuk oleh PBB tersebut harus berjalan beriringan dengan kebudayaan Asia Tenggara.

ASEAN sebagai organisasi regional kawasan Asia Tenggara sendiri menjunjung tinggi nilai-nilai HAM dalam

¹ Rodolfo C. Severino. *South East Asia in search of an ASEAN Community*. 2006. Utopia Press Pte Ltd. Singapore. Hal. 150

organisasinya. ASEAN memiliki komisi HAM ASEAN didalam organisasinya yang diperuntukkan menangani korban kekerasan dan konflik mengenai HAM di kawasan Asia Tenggara. Untuk menilai apakah negara anggota ASEAN telah memajukan HAM atau belum merupakan hal yang sulit diukur tingkat penilaiannya, karena tiap negara memiliki kemajuan ekonomi, budaya, sosial, dan sistem politik yang berbeda. Ada satu negara yang di satu isu lebih progresif daripada negara lain, tetapi pada isu lainnya lebih buruk bila dibandingkan dengan negara lain².

1. Deklarasi Bangkok / *Bangkok Declaration*

Pada tanggal 8 Agustus 1967 di Bangkok, Thailand, lima perwakilan negara-negara di Asia Tenggara, yaitu Menteri Luar Negeri Indonesia; Adam Malik, Wakil Perdana Menteri Malaysia; Tun Abdul Razak, Menteri Luar Negeri Filipina; Narciso Ramos, Menteri Luar Negeri Singapura; S. Rajaratman, dan Menteri Luar Negeri Thailand; Thanat Khoman, mengadakan pertemuan guna menindaklanjuti Deklarasi Bersama dan juga untuk menandatangani Deklarasi atau yang lebih dikenal sebagai Deklarasi Bangkok³.

Isi dari Deklarasi Bangkok tersebut adalah sebagai berikut⁴:

1. Mempercepat pertumbuhan ekonomi, kemajuan sosial dan perkembangan kebudayaan di kawasan Asia Tenggara.
2. Meningkatkan perdamaian dan stabilitas regional.

² [http://koran-sindo.com/page/news/2016-02-10/0/3/Dinamika HAM di Asia Tenggara](http://koran-sindo.com/page/news/2016-02-10/0/3/Dinamika_HAM_di_Asia_Tenggara) diakses pada 5 Juni 2016.

³ <http://asean.org> diakses pada 5 Juni 2016.

⁴ <http://www.kemlu.go.id/id/kebijakan/asean/Pages/Sejarah-dan-Latar-Pembentukan-ASEAN.aspx> diakses pada 5 Juni 2016.

3. Meningkatkan kerjasama dan saling membantu untuk kepentingan bersama dalam bidang ekonomi, sosial, teknik, ilmu pengetahuan dan administrasi.
4. Memelihara kerjasama yang erat di tengah-tengah organisasi regional dan internasional yang ada.
5. Meningkatkan kerjasama untuk memajukan pendidikan, latihan dan penelitian di kawasan Asia Tenggara.

Dengan ditandatanganinya Deklarasi Bangkok tersebut, *Association of Southeast Asian Nations* yang kemudian disingkat ASEAN telah resmi dibuat. Pada awalnya organisasi ini bertujuan untuk menggalang kerjasama antar negara anggota dalam rangka mempercepat pertumbuhan ekonomi, mendorong perdamaian dan stabilitas wilayah, serta membentuk kerja sama dalam berbagai bidang kepentingan bersama.

Negara-negara yang tergabung dalam ASEAN harus bersedia bertanggung jawab atas apapun yang terjadi pada tiap negara masing-masing, menurut Tun Abdul Razak, Wakil Perdana Menteri Malaysia, ia mengutarakan visi ASEAN yang mencakup semua negara di Asia Tenggara⁵. Ini adalah saat ketika keberlangsungan hidup nasional adalah dorongan utama hubungan Malaysia dengan negara lain dan karena beliau menjabat sebagai Menteri Pertahanan maka beliau bertanggung jawab atas urusan luar negerinya. Dia menekankan bahwa negara-negara di kawasan tersebut harus menyadari bahwa mereka mengambil tanggung jawab bersama untuk membentuk takdir mereka sendiri dan untuk mencegah intervensi

⁵ <http://asean.org> diakses pada 6 Juni 2016.

dan campur tangan eksternal, Asia Tenggara akan tetap penuh dengan bahaya dan ketegangan.

2. Norma dan Prinsip ASEAN

Semenjak pertama dibentuk hingga saat ini, adalah merupakan saat yang penting dan menentukan karena selama itulah interaksi antar-negara menjadi sumber nilai bagi pembentukan norma-norma yang kelak menjadi fondasi untuk keberlangsungan hubungan antar-negara⁶. Menurut Amitav Acharya, ada dua hal yang melandasi pembentukan norma pada organisasi regional, terkhusus ASEAN. Pertama, sebuah organisasi seperti ASEAN dapat belajar dari organisasi regional lain atau organisasi dunia lainnya. Kedua, norma tersebut bisa di dapatkan dari nilai-nilai sosial, politik dan budaya setempat.⁷

Acharya juga menyebutkan bahwa ada beberapa norma dasar yang tumbuh dalam proses evolusi ASEAN selaku organisasi tingkat regional. Ada empat norma dan prinsip yang menjadi landasan kehidupan ASEAN⁸:

- a. Menentang penggunaan kekerasan dan mengutamakan solusi damai
- b. Otonomi regional
- c. Prinsip non-intervensi terhadap urusan negara lain
- d. Menolak pembentukan aliansi militer dan menekankan kerjasama pertahanan bilateral.

⁶ Noordin Soopie, "ASEAN and Regional Security", dalam Mohammad Ayob (ed). *Regional Security in the Third World*. London: Croom Helm, 1986, hal. 229.

⁷ Amitav Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order*, London and New York, Routledge, 2001, hal. 45.

⁸ Ibid, hal. 45-46

3. Struktur Organisasi ASEAN

Susunan struktur organisasi ASEAN saat ini telah mengalami banyak perubahan yang baik dibandingkan awal terbentuknya dulu. Awalnya, struktur organisasi ASEAN yang didasarkan pada Deklarasi Bangkok terdiri atas Sidang Tahunan Para Menteri, *Standing Committee*, komisi-komisi tetap dan komisi-komisi khusus, dan Sekretariat Nasional ASEAN di setiap ibukota negara anggota ASEAN.

Namun setelah KTT ASEAN di Bali tahun 1976, struktur organisasi ASEAN telah berubah menjadi berikut:⁹

1. *ASEAN Summit*.
2. *ASEAN Ministerial Meeting* (AMM), yakni sidang para Menteri Luar Negeri ASEAN,
3. *ASEAN Economic Ministers* (AEM), yakni sidang para Menteri Ekonomi.
4. *ASEAN Finance Ministers Meeting* (AFMM), yakni sidang Menteri Keuangan ASEAN.
5. *Others ASEAN Ministerial Meeting*, yaitu sidang para Menteri non-ekonomi.
6. *ASEAN Standing Committee* (ASC)
7. *Senior Economic Officials Meeting* (SEOM), *Senior Officials Meeting* (SOM), *ASEAN Senior Financials Officials Meeting* (ASFOM) dan *Committees*.
8. *Sub-Committees and Working Groups*, yakni sub-sub komisi dan kelompok-kelompok kerja ASEAN.

⁹ "Struktur Organisasi ASEAN",
<http://www.edukasipkn.com/2015/10/struktur-organisasi-asean.html?m=1> diakses pada 10 Juni 2016.

9. ASEAN *Secretariat*, yakni sekretariat ASEAN.

B. ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR)

1. Latar Belakang Terbentuknya AICHR

Hadirnya sebuah mekanisme regional di ASEAN telah lama menjadi impian besar bagi masyarakat di Asia Tenggara. pasca Perang Dunia ke-II, satu-persatu rezim HAM di tingkat regional mulai bermunculan, diawali dengan terbentuknya rezim HAM di Eropa di bawah konvensi Eropa (1960), kemudian rezim HAM Amerika dibawah Konvensi HAM Amerika (1968), dan rezim HAM Afrika dibawah *African Charter* (1981). Namun, hingga beberapa dekade kemudian, Asia Tenggara tetap menjadi bagian dari dunia yang tidak tersentuh oleh perkembangan ini¹⁰.

Sebagai entitas dari sebuah kawasan, masyarakat Asia Tenggara memiliki permasalahan umum yang kurang lebih hampir sama terkait hak asasi manusia. Permasalahan terkait situasi dan kondisi dalam suatu negara, maupun yang melibatkan antar negara. Bagi kelompok rentan perempuan dan anak-anak, kasus kekerasan domestik, perdagangan manusia (*human trafficking*) dan buruh perempuan-pekerja rumah tangga tergolong tinggi. Persoalan lain yang tak kalah pelik; kriminalisasi dan diskriminasi terhadap kelompok minoritas berbasis gender, orientasi seksual dan keyakinan, dan lemahnya hukum yang dapat menjamin kebebasan fundamental dan keadilan bagi masyarakat. Secara umum, penghormatan, pemenuhan dan perlindungan warga atas hak asasinya, masih defisit. Sebagai upaya menjawab tantangan di atas, *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN)

¹⁰ Ibid.

sebagai komunitas masyarakat di Asia Tenggara, membentuk Badan HAM ASEAN.

The ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR) lahir pada 23 Oktober 2009, berdasarkan Piagam ASEAN Pasal 14 tentang Badan Hak Asasi Manusia¹¹, AICHR bekerja sesuai dengan *Term of Reference (ToR)* AICHR. Dalam ToR ini diatur beberapa hal mengenai AICHR, termasuk mengenai tujuan, mandat dan fungsinya. Diantaranya; promosi dan melindungi hak asasi manusia, dan kebebasan fundamental dari masyarakat ASEAN; meningkatkan hak masyarakat ASEAN untuk dapat hidup damai, bermartabat dan sejahtera; mendorong Negara anggota ASEAN untuk meratifikasi instrumen internasional hak asasi manusia; mempromosikan instrumen ASEAN terkait hak asasi manusia; meningkatkan kesadaran publik tentang hak asasi manusia melalui pendidikan, penelitian dan diseminasi, dan lain-lain.

ASEAN Charter atau Piagam ASEAN yang diratifikasi oleh 10 negara yakni Brunei Darussalam, Kamboja, Indonesia, Laos (Lao PDR), Malaysia, Myanmar, Filipina, Singapura, Thailand dan Vietnam pada 15 Desember 2008 menjadi landasan konstitusional dari terbentuknya Komisi HAM Antar-Pemerintah ASEAN (AICHR). Dari piagam tersebut, pada pasal 14 yang memerintahkan kepada negara anggota ASEAN untuk membentuk sebuah badan HAM ASEAN. Sebelum diresmikan, Kerangka Acuan (*Terms of Reference/ToR*) AICHR diadopsi pada KTT ASEAN ke-14 di Phuket, Thailand pada tanggal 20 Juli 2009. Akhirnya pada bulan Oktober, AICHR diresmikan pada saat KTT ASEAN ke 15 tanggal 23 Oktober 2009 di Hua Hin, Thailand. Piagam ASEAN

¹¹ "*The ASEAN Charter*", www.aichr.or.id diakses pada 26 Agustus 2016.

merupakan kuda hitam baru bagi negara anggota ASEAN karena untuk pertama kalinya ASEAN menyatakan komitmennya untuk menjunjung tinggi demokrasi dan hak asasi manusia.

2. Tujuan, Fungsi dan Mandat AICHR

AICHR merupakan institusi penampung dalam tubuh ASEAN dengan tanggung jawab secara umum yakni untuk pemajuan dan perlindungan HAM di kawasan Asia Tenggara¹². Sebagaimana yang diatur dalam ToR AICHR pasal 1, tujuan dibentuknya AICHR adalah¹³:

1. Memajukan serta melindungi HAM dan kebebasan fundamental dari rakyat ASEAN;
2. Menjunjung tinggi hak rakyat ASEAN untuk hidup damai, bermartabat dan makmur;
3. Memberikan kontribusi terhadap realisasi tujuan ASEAN;
4. Memajukan HAM dalam konteks regional dengan mempertimbangkan kekhususan nasional dan regional;
5. Meningkatkan kerjasama regional untuk membantu upaya-upaya nasional dan internasional;
6. Menjunjung tinggi standar hak asasi manusia internasional sebagaimana dijabarkan dalam Deklarasi Universal HAM, Program Aksi dan Deklarasi Wina dan instrumen HAM internasional dimana negara anggota ASEAN merupakan negara pihak.

¹² <http://aichr.or.id/index.php/id/aichr-indonesia/akuntabilitas-publik/rilis/23-prospek-mekanisme-ham-asean?showall=1&limitstart=> diakses pada 28 Agustus 2016.

¹³ ASEAN INTERGOVERNMENTAL COMMISSION ON HUMAN RIGHTS (Terms of Reference), 2009, ASEAN Secretariat, Jakarta.

Mandat dan fungsi dari AICHR antara lain¹⁴:

1. Mengembangkan strategi pemajuan dan perlindungan HAM;
2. Mengembangkan Deklarasi HAM ASEAN;
3. Meningkatkan kesadaran publik terhadap HAM;
4. Memajukan peningkatan kemampuan demi pelaksanaan kewajiban-kewajiban perjanjian HAM;
5. Mendorong negara-negara ASEAN untuk meratifikasi instrumen HAM;
6. Memajukan pelaksanaan instrumen-instrumen ASEAN;
7. Memberikan pelayanan konsultasi dan bantuan teknis terhadap masalah-masalah HAM;
8. Melakukan dialog dan konsultasi dengan badan-badan ASEAN lainnya;
9. Berkonsultasi, dengan institusi nasional, regional dan internasional;
10. Mendapatkan informasi dari negara-negara anggota ASEAN tentang pemajuan dan perlindungan HAM;
11. Mengupayakan pendekatan dan posisi bernama tentang persoalan HAM yang menjadi kepentingan ASEAN;
12. Menyiapkan kajian-kajian tentang isu-isu tematik HAM di ASEAN;
13. Menyerahkan laporan tahunan kegiatan, atau laporan lain yang diperlukan pada pertemuan Menteri Luar Negeri ASEAN (AMM);
14. Menjalankan tugas lain yang mungkin diberikan oleh pertemuan Menteri Luar Negeri ASEAN.

¹⁴ Djauhari Oratmangun, 2010. ASEAN Selayang Pandang Edisi ke-19 2010, Direktorat Jenderal Kerjasama ASEAN, Jakarta.

3. Mekanisme HAM ASEAN dalam AICHR

AICHR yang telah dibentuk berdasarkan *ASEAN Charter* pada tahun 2009 seringkali dipertanyakan efektivitasnya dalam penegakan HAM di wilayah ASEAN. Karena terdapat pasal 2 ayat 2 huruf 3 yakni menolak agresi dan ancaman atau penggunaan kekuatan atau tindakan-tindakan lainnya dalam bentuk apapun yang bertentangan dengan hukum internasional¹⁵, dan pasal 2 ayat 2 huruf f menyebutkan penghormatan terhadap hak-hak negara anggota dengan mengedepankan sikap bebas dari campur tangan asing, subversi, dan pemaksaan (*coercion*).¹⁶

Dengan adanya pasal 2 ayat 2 huruf e dan f dari *ASEAN Charter*, dikhawatirkan bahwa penegakan HAM di ASEAN melalui AICHR tidak dapat berjalan dengan efektif karena secara terminologis dapat dikatakan *contradictio in terminis* dengan prinsip non-intervensi dan hak untuk mendapatkan kebebasan dari campur tangan pihak asing.

Peranan AICHR yang saat ini hanya sebatas mempromosikan HAM dipertanyakan pula efektivitasnya. Hal ini disebabkan sifat dari promosi HAM tidak dapat menghukum para pelaku kejahatan terhadap kemanusiaan dan pelanggaran HAM berat lainnya di regional ASEAN. AICHR dikhawatirkan hanya menjadi sebuah lembaga formalitas ASEAN yang bergerak dalam mempromosikan HAM. Oleh karena itu, untuk mengefektifkan kerja dari AICHR, harus ada suatu badan yang dapat mengadili para pelaku kejahatan kemanusiaan dan juga pelanggar HAM berat di regional ASEAN hal ini dikarenakan dalam Piagam ASEAN maupun *TOR* AICHR tidak

¹⁵ "The ASEAN Charter", www.aicr.or.id diakses pada 2 April 2017.

¹⁶ Nanang Sunarto, "Isu Penegakan HAM, Ujian Bagi ASEAN", Antara News, 28 Februari 2009.

diatur secara eksplisit mengenai pengecualian untuk melakukan intervensi terhadap negara saat terdapat pelanggaran HAM berat di negara tersebut.

ASEAN Charter yang memasukan penegakan HAM di dalam piagamnya hingga saat ini hanya mampu menghasilkan suatu komisi tentang HAM yaitu AICHR, namun AICHR sendiri belum terlihat kinerjanya secara konkrit dalam penegakan HAM di wilayah ASEAN. Hal ini dapat terjadi karena dana yang dimiliki oleh AICHR sangat minim. Setiap negara di ASEAN hanya menyumbangkan dana sebesar US 200.000 untuk dana awal AICHR¹⁷. Padahal, untuk melakukan promosi HAM yang saat ini ingin dilakukan oleh AICHR, dibutuhkan dana yang tidak sedikit. Sehingga muncul pertanyaan yang dikeluarkan oleh Michelle Staggs Kelsall dalam *East-West Center, Asia Pacific Issues* yaitu: “*The New ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights: Toothless Tiger or Tentative First Step?*”¹⁸

Dibutuhkan cara-cara lain yang lebih efektif agar dapat meningkatkan kinerja AICHR dalam menegakkan HAM di regional ASEAN. Cara yang dapat dilakukan tersebut antara lain dengan membuat suatu konvensi regional di ASEAN tentang HAM. Karena, hingga saat ini, hanya ada dua konvensi internasional yang diratifikasi oleh kesepuluh negara anggota ASEAN yaitu konvensi tentang hak anak dan konvensi tentang penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan. Dengan adanya

¹⁷ Heppy Ratna, “AICHR dan Penguatan Perlindungan HAM di ASEAN”, <https://www.antaraneews.com/berita/159071/aichr-dan-penguatan-perlindungan-ham-di-asean> diakses pada 12 Juni 2017.

¹⁸ Michelle Staggs Kelsall, *The New ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights: Toothless Tiger or Tentative First Step*, Asia Pacific Issues. East-West Center, no 90 September 2009 hlm. 4

konvensi tentang HAM regional yang diratifikasi oleh seluruh negara anggota ASEAN, promosi dan proteksi terhadap HAM akan menjadi lebih fleksibel dan mudah dilakukan karena telah ada tolak ukur yang sama antar negara di ASEAN mengenai HAM¹⁹.

Saat ini, telah banyak negara-negara bagian di dunia yang memiliki konvensi tersendiri mengenai HAM. Misalnya komisi dan pengadilan regional tentang HAM di Eropa (*European Court of Human Rights*), Afrika (*African Commission and Court of Human and Peoples' Rights*), dan Amerika (*Inter-American Court of Human Rights*). Selain itu, Liga Arab juga telah meratifikasi *Arab Charter* tentang HAM, sebuah instrumen HAM yang dapat menjadi acuan yang baik bagi pembuatan konvensi HAM ASEAN karena negara-negara di liga Arab adalah negara Islam seperti halnya mayoritas negara-negara di ASEAN. Pembuatan konvensi HAM ASEAN dapat menjadi suatu dasar hukum agar AICHR dapat memiliki kewenangan yang pasti mengenai penegakan HAM di ASEAN dan mampu meningkatkan cakupan kewenangan AICHR dalam memberikan rekomendasi kepada negara-negara anggotanya.²⁰

C. Capaian dan Hambatan yang dihadapi AICHR

Secara filosofis, pembentukan badan HAM regional ini menjadi efektif karena negara-negara anggota akan lebih memilih penyelesaian secara regional daripada internasional. Penyelesaian regional dipilih karena aturan-aturan yang ada harus disesuaikan dengan kondisi di kawasan Asia Tenggara. AICHR ini membutuhkan landasan dan kedudukan yang kuat untuk dapat memberikan teguran dan sanksi yang cukup untuk membuat jera pelaku pelanggaran HAM.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid. hal. 5-6

1. Perkembangan dan Pencapaian AICHR dalam pemajuan dan perlindungan HAM di kawasan Asia Tenggara

Semenjak diresmikannya AICHR hingga kini, selama itulah banyak pasang surut yang terjadi dalam pelaksanaan peran AICHR sendiri. Masih banyak perdebatan seiring dengan efektivitas AICHR dalam tubuh ASEAN. Banyak yang menilai bahwa AICHR dirasa kurang kuat dalam menyelesaikan persoalan HAM di lingkup Asia Tenggara, karena yang masyarakat ASEAN inginkan selama ini adalah wadah bagi mereka yang hak asasinya terenggut. Ketika dibentuknya AICHR, tak sedikit pula yang merasa senang karena akhirnya kini ASEAN memiliki Badan Mekanisme HAM sendiri, seperti negara-negara lainnya.

Berikut beberapa pencapaian AICHR selama ini:

- 1) Selama tahun 2010, AICHR telah melaksanakan sejumlah pertemuan untuk melakukan sosialisasi dan dukungan dari komunitas internasional, seperti kunjungan ke Amerika Serikat atas undangan dari Presiden Barrack Obama, disamping sejumlah pertemuan dengan *United Nations Development Programme (UNDP)*, *United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)*, LSM internasional bidang HAM dan beberapa institusi lainnya.²¹
- 2) Hingga Februari 2011, pertemuan negara-negara anggota AICHR telah dilakukan sebanyak empat kali. Pada pertemuan

²¹ Tatat Sukarsa, "Indonesia's Leadership in ASEAN 2011: Political Perspective and Human Rights" Postscript Vol. VIII No. 1, 2011.

tersebut, negara anggota sepakat untuk menjadikan tahun 2011 sebagai tahun yang tepat untuk mengimplementasikan kinerja AICHR untuk mempromosikan dan melindungi HAM di kawasan Asia Tenggara, terdapat beberapa agenda dan prioritas yang ditetapkan saat pertemuan tersebut, yakni penyusunan ASEAN Declaration on Human Rights, penguatan sekretariat AICHR, dan mendorong interaksi AICHR dengan masyarakat sipil²².

- 3) Pada bulan November 2012, AICHR telah mencapai salah satu mandat penting dalam mendorong pemajuan dan perlindungan HAM di kawasan ASEAN yaitu terbentuknya Deklarasi HAM ASEAN dan deklarasi tersebut telah diadopsi oleh Kepala Negara ASEAN yang bertepatan dengan KTT ASEAN ke 21 di Kamboja. Pengadopsian deklarasi tersebut menandakan penerapan Deklarasi HAM ASEAN²³.

Pencapaian AICHR selain terbentuknya Deklarasi HAM ASEAN, juga menguatkan peran masyarakat sipil sebagai jalur diplomasi baru dalam isu HAM, pendekatan dialog yang dilakukan oleh AICHR dalam promosi dan penyelesaian isu HAM, dan yang terakhir adalah penguatan gradual fungsi, wewenang, dan mandat AICHR.

AICHR sebagai komisi HAM di ASEAN bertanggungjawab untuk pemajuan dan perlindungan

²² Ibid.

²³ AICHR, "ASEAN Human Rights Adopted, and The Signing Ceremony of the Phnom Penh Statement", <http://aichr.org/news> diakses pada 21 Agustus 2017.

HAM di ASEAN, Namun, sejauh ini, peran AICHR lebih dominan pada fungsi promosi, bukan perlindungan. Hal ini dapat terjadi karena usia AICHR yang tergolong masih muda.

Kasus-kasus pelanggaran HAM dari yang ringan hingga berat seperti dirampasnya hak untuk berpendapat di beberapa negara di Asia Tenggara, hal tersebut merupakan pelanggaran HAM yang sering dilakukan oleh pemerintah kepada masyarakatnya. Meskipun termasuk pelanggaran HAM ringan, akan tetapi tetap saja melanggar hak-hak dasar kita sebagai warga negara yang memang memiliki hak untuk bebas berpendapat.

Ditahannya atau bahkan hilangnya tokoh-tokoh pejuang HAM di sejumlah negara menambah catatan merah upaya pemajuan dan perlindungan HAM di Asia Tenggara²⁴. Yang terbaru dan yang paling berat menurut pengamat HAM kali ini adalah kasus pelanggaran HAM yang terjadi pada etnis Rohingnya di Rakhine, Myanmar. Kasus pelanggaran HAM ini bahkan sampai menyita perhatian dunia internasional dan PBB tentunya. Insiden kali ini menjadi yang terparah setelah sebelumnya ada bentrol antara etnis minoritas dengan Buddha yang menewaskan kurang lebih 200 orang pada tahun 2012 lalu²⁵.

Sebagai negara dengan mayoritas Muslim terbesar, Indonesia tidak hanya bisa berpangku tangan melihat apa yang terjadi pada Rohingnya. Indonesia sendiri sangat diharapkan bisa menjadi penengah dalam insiden ini, akan tetapi Indonesia tidak bisa seenaknya

²⁴ [http://koran-sindo.com/page/news/2016-02-10/0/3/Dinamika HAM di Asia Tenggara](http://koran-sindo.com/page/news/2016-02-10/0/3/Dinamika_HAM_di_Asia_Tenggara) diakses pada 14 Oktober 2017.

²⁵ <https://www.cnnindonesia.com/internasional/20161207085341-106-177873/konflik-rohingya-di-balik-tameng-prinsip-non-intervensi-asean/> diakses pada 14 Oktober 2017.

saja dalam bertindak. Karena permasalahan ini terjadi di Myanmar, dan karena Indonesia adalah “orang luar” maka Indonesia tidak bisa begitu saja mencampuri urusan internal di Myanmar maupun negara lain yang mengalami hal serupa. Sebagai anggota negara ASEAN, Indonesia harus menghormati kedaulatan negara lain, yang memang sudah dikenal sangat menjunjung tinggi prinsip non-intervensi.

Menurut Enny Soeprpto, mantan petugas perlindungan organisasi pengungsi PBB (UNHCR), prinsip non-intervensi merupakan sebuah “*golden rule*” di ASEAN²⁶, jadi itu merupakan kode etik antar sesama anggota yang dinilai sebagai anggapan jika ada permasalahan di dalam negara anggota, maka anggota lain seperti “tutup buku” pada permasalahan tersebut. Sementara itu, suara AICHR bahkan ASEAN dalam krisis kemanusiaan di Myanmar masih belum cukup lantang dalam menghadapi kasus tersebut. Sejauh ini, Enny Soeprpto mengatakan bahwa AICHR tidak bisa berbuat banyak dalam penuntasan permasalahan Rohingnya²⁷. AICHR ini dinilai hanya bisa mendorong tiap anggota untuk menjunjung dan melindungi nilai-nilai HAM, belum sampai pada tahap ikut campur terlalu jauh.

“ASEAN punya AICHR tapi komisi ini tidak punya wewenang kalau harus intervensi langsung ke Myanmar. Apalagi komisioner AICHR berasal dari pejabat pemerintah negara ASEAN sendiri. Pasti mereka satu sama lain sudah dapat instruksi untuk tidak saling menyerang antar sesama negara ASEAN,” kata Enny menambahkan²⁸.

2. Tantangan dan hambatan AICHR

²⁶ Ibid.

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid.

Seiring dengan pematangan AICHR, banyak kritik mulai bermunculan atas didirikannya badan HAM ASEAN tersebut²⁹. Salah satu kendala yang dihadapi oleh negara-negara di ASEAN adalah pelaksanaan kesepakatan dan pencapaian yang dibuat oleh petinggi-petinggi ASEAN. Kurangnya implementasi dari kesepakatan yang telah dicapai menyebabkan kurang maksimalnya hasil yang dicapai dalam kerjasama antar negara-anggota ASEAN selama ini.

Dalam pandangan sejumlah LSM aktif yang berjuang untuk HAM, keberadaan AICHR bisa menjadi otokritik di dalam internal tubuh AICHR itu sendiri. Banyak yang mengkritik terkait sejumlah persoalan kekerasan, pengekangan hak sipil dan politik, impunitas, tidak terpenuhinya hak-hak dasar ekonomi/sosial/budaya, dan masalah migrasi dan buruh migran di kawasan Asia Tenggara. Kontras menyebutkan bahwa AICHR lebih produktif sebagai mekanisme koreksi internal di kawasan ASEAN bila para pemimpinnya membuka diri terhadap keterlibatan aktif masyarakat sipil, termasuk komunitas korban.³⁰

Masalah yang kemudian muncul adalah bagaimana AICHR dapat tetap memajukan dan membuat perlindungan HAM di ASEAN semakin kuat, juga pada saat bersamaan mengakomodasi kepentingan dan integritas negara-negara anggota ASEAN. Hal tersebut membuat dilema karena hampir semua negara anggota ASEAN memiliki persoalan mengenai HAM. Myanmar dengan rezim militernya yang otoriter dan penindasan etnis minoritasnya (Rohingya, dll),

²⁹ Hukum Online, "Menlu ASEAN Sepakati TOR Pembentukan Komisi HAM Regional", dikutip dari <http://www.hukumonline.com> diakses pada 20 Agustus 2017.

³⁰ Politik Indonesia, "AICHR Bisa Menjadi Otokritik Internal ASEAN", dikutip dari <http://www.politikindonesia.com> diakses pada 20 Agustus 2017.

Thailand dengan kekerasan dan konflik di Thailand Selatan (Patani Darussalam) dan sengketa perbatasan dengan Kamboja, Malaysia dengan masalah diskriminasi rasial dan pemberlakuan *internal security act*-nya, Kamboja dengan berlarut-larutnya peradilan terhadap mantan petinggi Khmer Merah, Filipina dengan berlarutnya konflik dan macetnya perdamaian di Moro-Mindanao, juga Indonesia yang memiliki masalah dengan kemiskinan, pengangguran, serta pemenuhan hak-hak ekonomi, kesehatan dan pendidikan warganya.³¹

Permasalahan HAM di atas telah menjadi masalah yang serius karena telah melewati batas domestik masing-masing negara. Misalnya kasus Myanmar dan Kamboja. Myanmar dalam bentuk kekerasan politik dan penindasan etnis minoritas seperti Rohingya (yang tak diakui sebagai warganegara Myamar hingga kini) dan di Kamboja (dalam bentuk genosida dan kejahatan terhadap kemanusiaan pada era Pol Pot 1975 – 1979) merupakan salah satu permasalahan HAM yang menjadi kejahatan internasional dikarenakan permasalahan tersebut tidak bisa hanya diselesaikan dengan badan HAM nasional negara mereka. Padahal, dari semua negara anggota ASEAN, belum seluruhnya memiliki badan HAM nasional. Sampai saat ini hanya Indonesia, Filipina, Malaysia dan Thailand saja yang baru memiliki badan HAM nasional.

Kondisi tersebut tentu saja akan membuat keadaan HAM di ASEAN menjadi lebih sulit, karena para

³¹ Sasmini, “Prospek Pembentukan ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights”, <http://sasmini.staff.hukum.uns.ac.id/2013/02/12/prospek-pembentukan-asean-intergovernmental-commission-on-human-rights-harapan-baru-kelemahan-dan-solusi/> diakses pada 25 Agustus 2017.

menteri luar negara anggota-anggota ASEAN tidak bisa mengadakan pertemuan untuk mencapai konsesus tentang kerangka acuan, khususnya tentang yurisdiksi dan kekuasaan atau kewenangan dari AICHR. Hal tersebut harus dilalui dengan proses hukum yang ketat melalui proses hukum pengadilan dan harus benar-benar diatur dengan tegas agar tidak menimbulkan problematika di kawasan. Untuk sampai pada penentuan ruang lingkup kewenangan dalam menangani penyelesaian perkara pelanggaran HAM oleh masing-masing negara anggota ASEAN tidaklah mudah, karena negara-negara di ASEAN dihadapkan pada prinsip Piagam ASEAN yang sudah terkenal untuk tidak mencampuri urusan dalam negeri masing-masing anggota..

Penggagas Komunitas Kebijakan Luar Negeri Indonesia (FPCI), Dino Patti Djalal, juga merasa skeptis akan prinsip non-intervensi yang dicanangkan oleh ASEAN. Menurut Dino, prinsip tersebut kerap dijadikan sebagai tameng negara-negara anggota ASEAN agar tidak ada yang mencampuri masalah internal di masing-masing negara anggota³². Beliau mengatakan bahwa prinsip yang tercantum dalam Piagam ASEAN itu sudah tidak lagi relevan dengan situasi saat ini yang terjadi. Beliau bahkan mengatakan bahwa semestinya prinsip non-intervensi tersebut lebih baik dihapus dari Piagam ASEAN. “Harus dihapus. ASEAN sekarang harus berbeda dengan ASEAN pada 1967. Dulu, waktu ada genosida di Kamboja, yang lain diam. Itu saya rasa bukan ASEAN yang sekarang³³” katanya, saat diwawancarai oleh CNN internasional terkait permasalahan di Myanmar. “Jadi, jika ada

³² <https://www.cnnindonesia.com/internasional/20161207085341-106-177873/konflik-rohingya-di-balik-tameng-prinsip-non-intervensi-asean/> diakses pada 14 Oktober 2017.

³³ Ibid

komunitas di ASEAN yang sengsara, yang melanggar haknya, saya kira itu harus menjadi perhatian ASEAN.”³⁴

³⁴ Ibid.