

BAB IV

**HAMBATAN YANG DIHADAPI ASEAN DALAM
MENANGANI KASUS HAM DI ASIA TENGGARA
DIBUKTIKAN DENGAN STUDI KASUS: KRISIS
ROHINGNYA**

Bab ini akan menjelaskan hambatan yang dimiliki oleh ASEAN dalam menghadapi permasalahan HAM di Asia Tenggara. Selanjutnya, pembuktian mengenai hambatan tersebut akan dibuktikan melalui analisis dengan studi kasus Krisis Rohingya yang terjadi di Myanmar. Pembuktian ini akan memperlihatkan hambatan-hambatan yang dimiliki oleh ASEAN dalam penyelesaian HAM di Kawasan Asia Tenggara

A. Perbedaan Pandangan di Antara Negara-Negara Anggota ASEAN Terhadap Norma HAM

Majelis Umum PBB telah lama mendorong pembentukan mekanisme HAM secara regional dengan alasan bahwa hal tersebut akan dapat lebih efektif dibandingkan dengan mekanisme internasional. Pendekatan regional tersebut di dorong karena inisiatif regional lebih mudah di terima oleh masyarakat yang memiliki kesamaan budaya, sejarah, dan geografis yang sama. Sehingga, pendekatan regional dapat menghindari klaim bahwa HAM merupakan sebuah alat bagi imperialisme barat dan dapat mengimbangi tekanan dari pihak asing (Renshaw, 2010). Perubahan sudut pandang ASEAN terhadap HAM dimulai setelah Konferensi Dunia Wina 1993, pada pertemuan *Joint Communique AMM ke 26* di Singapura yang berisi:

“ASEAN recognises that human rights are interrelated and indivisible, it affirms its commitment to and respect for human rights and fundamental freedoms as set out in the Vienna Declaration. It agreed that ASEAN should consider the establishment

of an appropriate regional mechanism on human rights.”

Perkembangan ASEAN terhadap hak asasi manusia diawali pada tahun 1998 dalam memperingati 50 tahun UDHR (*Universal Declaration on Human Rights*), pembahasan mengenai HAM ASEAN kembali menjadi perhatian pada *Joint Communique* bersama AMM dengan terbentuknya kelompok kerja dalam mekanisme hak asasi manusia, hak-hak perempuan, dan anak-anak pada khususnya. Sangat penting untuk mengetahui bahwa ASEAN tidak mengikuti pandangan yang sama dengan wilayah lain yang ada di dunia yang merujuk pada HAM. Bagi ASEAN, kerja sama berarti tidak konfrontasi, tidak ada pertanyaan, tidak ada kritik, karena hal-hal seperti itu dapat dianggap jumlahnya untuk gangguan dalam urusan internal negara anggota.

ASEAN telah lama menekankan bahwa promosi dan perlindungan hak asasi manusia oleh masyarakat internasional harus mengakui kedaulatan nasional, perbatasan nasional, dan prinsip non-intervensi ASEAN memandang hak manusia sebagai urusan internal. ASEAN memiliki negara-negara anggota yang memiliki pandangan yang berbeda terhadap norma HAM. ASEAN membuktikan bahwa nilai dan norma HAM yang dimilikinya berbeda dengan norma HAM yang ada di negara-negara barat. Keadaan seperti ini justru tidak membawa dampak yang baik bagi efektifitas kerja ASEAN terhadap HAM. Setiap negara memiliki politik dan budaya tersendiri dan memiliki makna tersendiri terhadap HAM. Sebagian negara cenderung agak kebarat-baratan dalam mendefinisikan HAM sebagian lainnya berada di tengah-tengah dan yang lainnya lebih tertutup dan memiliki definisi tersendiri terhadap HAM.

Tommy Koh terus terang mengamati bahwa 10 negara ASEAN ini dapat di bagi menjadi tiga kelompok dalam permasalahan hak asasi manusia¹diantaranya adalah

- a. Indonesia, Malaysia, Filipina, dan Thailand memiliki lembaga HAM nasional di negaranya dan dapat dikatakan sebagai 'pejuang' hak asasi manusia,
- b. Kamboja, Laos, Myanmar, dan Vietnam 'tidak antusias' terhadap HAM,
- c. Brunei dan Singapura tidak berada di kedua kubu tetapi mencoba menjembatani kesenjangan antara keduanya.

Sulit membayangkan bagaimana perbedaan-perbedaan ini dapat dijembatani oleh negara-negara Singapura khususnya, yang mempromosikan 'nilai-nilai Asia'. Sehingga hal ini menyebabkan ASEAN masih terpecah pada masalah hak asasi manusia.

Perbedaan-perbedaan pendapat tersebut beberapa dapat dirangkum seperti berikut:

1. Pemerintah Kamboja percaya bahwa hak asasi manusia tidak universal. ASEAN berpendapat bahwa ada perbedaan dan praktik di wilayah tersebut. Menurut ASEAN, hak asasi manusia dibentuk oleh masing-masing masyarakat sejarah, tradisi, budaya, dan agama tertentu. Semua elemen ini membentuk dasar bagi nilai-nilai sosial.

¹ Prof. Tommy Koh is Ambassador-at-Large and Director of the Institute of Policy Studies, Ministry of Foreign Affairs, Singapore. He gave a talk at the Seventh Workshop on an ASEAN Human Rights Mechanism, 12–13 June 2008 in Singapore.

Seperti yang disebutkan oleh perdana menteri Kamboja, Hun Sen pada tahun 2006²:

“there is no such universality and international standard. Each country has its own standard.”

Maknanya adalah tidak ada universalitas dan standar internasional mengenai hak asasi manusia sehingga setiap negara memiliki standar sendiri. Sehingga setiap negara memiliki makna tersendiri terhadap pengertiannya akan HAM. Pandangan seperti ini memperlihatkan kepada kita bahwa setiap negara dengan politik dan budaya yang dimilikinya membentuk HAM dengan versinya sendiri. Pandangan seperti ini ternyata menghasilkan masyarakat yang sulit dalam membuka pendapat dapat dibuktikan dengan kejadian yang terjadi di sepanjang tahun 2017 dimana pemerintah terus menolak hak warga Kamboja atas kebebasan berbicara dan pertemuan damai dengan menekan protes serta mengeluarkan serangkaian larangan pertemuan dan prosesi³. Meskipun pemerintah Kamboja menganggap bahwa hak asasi manusia itu tidak universal namun pemerintah Kamboja diharapkan mampu menerima aspirasi dan pendapat dari negaranya sehingga lebih mengetahui apa yang diinginkan oleh masyarakat di negaranya.

² Statement by Prime Minister Hun Sen during the meeting with the Working Group, 26 September 2006, Siem Reap, Cambodia.

³ *Human Rights in Southeast Asia* Briefing Materials for the ASEAN-Australia Summit
Sydney, Australia | March 17-18, 2018

2. Sebagian dari pemerintah negara anggota ASEAN lainnya merasa tidak nyaman dengan konsep hak asasi manusia yang tidak dapat dipisahkan dengan kepentingan yang lain. Banyak yang lebih suka dengan hal-hal seperti advokasi untuk ekonomi, sosial dan budaya dari pada hak-hak sipil dan politik. ASEAN mengklaim bahwa hal tersebut dapat menghalangi kebebasan dan juga menjadi penghalang bagi perkembangan ekonomi dan ketertiban sosial ataupun politik.
3. Lebih mementingkan masyarakat dari hak-hak secara individu. Bagi sebagian negara, hak individu adalah tanggung jawab bagi setiap individu di negaranya masing-masing. Sehingga hal tersebut dipercaya dapat membawa ASEAN kepada kemandirian nasional dan pertumbuhan ekonomi yang baik. Mereka percaya bahwa tugas atau tanggung jawab kepada negara dan bagi warga negara lain datang sebelum kebutuhan untuk menghormati hak asasi manusia secara individu⁴. Dalam hal ini hal, mantan Perdana Menteri Singapura, Lee Kuan Yew, mengatakan pada tahun 1993 bahwa masyarakat selalu lebih penting dari pada individu dan itulah yang menyelamatkan Asia dari kesengsaraan yang lebih besar.
4. Prinsip kerja yang dimiliki didalam ASEAN didasarkan pada prinsip non-intervensi dan kebebasan dari gangguan eksternal yang bertujuan untuk melestarikan identitas nasional masing-masing negara ASEAN.

⁴ Muntarbhorn, V., quoted in Sutthisunsanee, S., above note 31, p. 23 adopted from *The ASEAN Human Rights Architecture: Its Development and Challenges* by Sriprapha Petcharamesree (2013)

Negara anggota sangat peduli terhadap kedaulatannya masing-masing hal ini untuk menjaga kewanitaan negara dari pengaruh luar yang mana hal ini tertuang didalam *Treaty Amity Cooperation 1976*.

Berdasarkan perspektif sejarah, pembentukan ASEAN di dukung oleh keinginan kolektif para anggotanya untuk menjaga keamanan di kawasan ini. Hal ini disebabkan oleh kelima bapak pendiri organisasi tersebut hanya memiliki independensi (kecuali Thailand) dari kolonialisme. Dengan demikian, tujuan fokus dalam pembentukan ASEAN adalah menjaga perdamaian dan stabilitas Kawasan. Mekanisme regional ASEAN menekankan kerja berdasarkan konsensus dan prinsip non-intervensi yang termasuk kedalam ASEAN way. Persetujuan tersebut yang menjadi landasan bagi ASEAN dalam upaya menyelesaikan masalah justru berbalik menjadi penghambat ASEAN dalam menyatukan pandangan dan pendapat sehingga keputusan sangat sulit tercapai. Sulitnya kesepakatan yang di bentuk oleh para anggota ASEAN membuat ASEAN terpecah suara dalam hak asasi manusia. Sehingga proses pembentukan badan HAM (AICHR) juga menghasilkan suatu lembaga yang didasari oleh pertimbangan mekanisme regional mengenai hak asasi manusia yang mengacu kepada keputusan dan proses pengambilan keputusan di lembaga HAM ini yang harus didasarkan pada konsensus dan prinsip non-intervensi yang juga menjadi prinsip-prinsip dari AICHR. Perbedaan pendapat yang terjadi antar anggota ASEAN ini memiliki dampak yang buruk bagi peran ASEAN kedepannya dalam menanggapi isu HAM. Latar belakang ekonomi, politik dan budaya dari negara-negara ASEAN membuat mereka memiliki pengertian tersendiri terhadap nilai-nilai HAM.

B. Prinsip Non-Intervensi Sebagai Mekanisme Regional ASEAN Dalam Penyelesaian Kasus Pelanggaran HAM

Pada dasarnya, setiap manusia wajib menghormati hak-hak yang dimiliki orang lain. Dalam level negara, setiap

negara memiliki tanggung jawab untuk menghidupkan, menghormati, melindungi, menegakkan, dan memajukan HAM. Kewajiban dan tanggung jawab negara yang diperintahnya tersebut merupakan langkah implementasi yang efektif dalam berbagai bidang seperti dalam bidang ekonomi, sosial, budaya, hukum, politik, dan pertahanan keamanan negara, serta di dalam bidang-bidang lainnya (Rahmanto, 2017). Ketika kita melihat implementasi tersebut di ASEAN, perlindungan dan jaminan dari hak-hak asasi manusia di kawasan Asia Tenggara di sinyalir kurang mampu untuk memaksimalkan peran dan usahanya dalam menjamin HAM tersebut. Hal ini di sinyalir oleh bagaimana cara-cara ASEAN untuk menanggapi setiap permasalahan HAM atau disebut sebagai *The ASEAN Way*. Salah satu cara organisasi regional ini yang menjadi penyebab terhambatnya perannya dalam melaksanakan penyelesaian kasus HAM adalah karena prinsip yang mereka miliki yaitu ‘prinsip non-intervensi’ yang tertuang didalam TAC 1976 yang menjadi bagian dari *ASEAN Way*.

Pada awal terbentuknya organisasi regional di Asia Tenggara pada tahun 1967, organisasi ini sedari awal tidak terlalu munculkan akan permasalahan HAM yang kerap terjadi. Selama bertahun-tahun ASEAN diam akan permasalahan HAM akhirnya muncul dengan membentuk lembaga AICHR sebagai organisasi penaung ASEAN. Sejalan dengan itu, ASEAN memiliki pilar utama yang tertulis didalam Piagam ASEAN, yaitu prinsip non-intervensi. Prinsip ini menunjukkan agar negara anggota ASEAN tidak boleh atau dilarang ikut campur dalam permasalahan dalam negeri negara lain. Rafendi Djamin menuturkan bahwa prinsip ini menjadi penghalang kerja AICHR dalam menanggulangi kasus penyelesaian HAM. Dalam pengambilan keputusan, ASEAN harus mengadakan konsensus sehingga badan HAM memiliki ruang yang sempit untuk bergerak dalam kasus ini. Mengacu pada landasan tersebut, lembaga HAM ASEAN tidak mampu untuk mengintervensi suatu negara jika terdapat anggota ASEAN

yang melanggar hak asasi manusia. Oleh sebab itu, keputusan pun sulit untuk dicapai mengingat ratifikasi suatu keputusan harus melalui konsensus terlebih dahulu (Samosir, 2016)

Pertimbangan ASEAN selama 15 tahun dari tahun 1993 hingga 2008 mengenai legalisasi dan legitimasi hak asasi manusia dan kebebasan fundamental dalam ASEAN dengan memasukkan konsep dan terminologi dalam Piagam ASEAN (*ASEAN Charter*). Piagam ASEAN mulai berlaku pada Desember 2008 dan ini menjadi titik balik bagi ASEAN sebagai “*a rules-based organization*” dalam perkembangan rezim HAM di kawasan tersebut. Ada beberapa elemen yang termasuk dalam elemen tertentu mandat, yaitu

1. AICHR diharapkan untuk mengembangkan ASEAN standar hak asasi manusia;
2. Tujuan standar tersebut adalah untuk menyediakan kerangka kerja untuk kerja sama;
3. Untuk melakukannya, tidak hanya AHRD dikembangkan, tetapi berbagai konvensi hak asasi manusia dan instrumen akan ditempatkan.

AICHR akhirnya setuju bahwa akan ada dua tahap yang harus dilakukan. Langkah pertama adalah membentuk tim perancang dengan sepuluh perwakilan yang ditunjuk oleh masing-masing perwakilan AICHR. Langkah kedua adalah proses negosiasi di antara perwakilan AICHR. Pertemuan dan negosiasi intensif sampai pertemuan terakhir pada September 2012. Terbentuknya *ASEAN Human Rights Declaration* pada bulan November 2012 memiliki banyak polemik. Ketentuan yang telah di bentuk oleh *Universal Declaration on Human Rights* melampirkan faktor yang harus diperhatikan dalam mencapai hasil dari sebuah “kompromi”. Beberapa di antaranya adalah menolak kontroversial masalah, menggunakan formulasi umum dan tidak jelas, penggunaan eksplisit pembatasan klausa, menghindari pembenaran filosofis. Dalam hal ini ADHR tidak menerapkan beberapa faktor pendukung dalam sebuah kompromi, hal ini

dikarenakan ASEAN memiliki mekanisme tersendiri dalam mencapai sebuah kompromi yakni dengan cara konsensus.

Perkembangan HAM di ASEAN mulai mendapati tantangan di saat konsensus tercapai dengan berbagai kesepakatan diantaranya adalah prinsip-prinsip penghormatan terhadap fundamental kebebasan, promosi dan perlindungan hak asasi manusia, dan promosi sosial keadilan yang diimbangi oleh prinsip-prinsip non-intervensi terhadap permasalahan internal negara-negara ASEAN. Selanjutnya, Badan Hak Asasi Manusia ASEAN dalam Pasal 14 adalah tidak spesifik seperti seharusnya tunduk pada kerangka acuan yang ditentukan pada pertemuan menteri luar negeri ASEAN dan hasil tersebut berasal dari negosiasi dan kompromi. Penyatuan pemikiran yang terjadi di ASEAN merupakan hal yang sulit untuk dicapai karena ASEAN menganut sistem konsensus yang artinya seluruh keputusan yang dibentuk haruslah disetujui bersama oleh semua anggota ASEAN. Jika tidak, maka hasil dari perdebatan akan pertemuan yang dibentuk tidak akan menemukan keputusan yang pasti.

Sementara pada Konferensi Dunia Wina tahun 1993 mengenai Hak Asasi Manusia mencatat bahwa sebuah kewajiban bagi suatu negara untuk mempromosikan dan melindungi semua hak asasi manusia dan kebebasan dasar, tanpa memandang sistem politik, ekonomi, dan budaya yang mereka miliki. Sehingga, hambatan politik ASEAN ini terjadi dikarenakan pertimbangan mekanisme regional ASEAN dimulai dari perbedaan pandangan terhadap HAM dan juga segala keputusan harus mengutamakan nilai-nilai ASEAN ataupun cara-cara ASEAN (*ASEAN Way*). Selain itu, anggota ASEAN sangat sensitif terhadap kedaulatan negara. Oleh sebab itu, hal ini akan menjadi hambatan kedepannya bagi ASEAN dalam menanggapi permasalahan HAM di kawasan Asia Tenggara serta sulitnya tercapai keputusan yang *'final'* dari pemerintah ASEAN akan permasalahan-permasalahan HAM di dalam kawasan tersebut.

Sejatinya, ASEAN telah selangkah lebih maju dalam melindungi kawasan Asia Tenggara dengan membentuk lembaga HAM regional di wilayahnya. Lembaga HAM ASEAN atau AICHR diharapkan mampu melindungi dan menjaga perdamaian dan keamanan wilayah. Meskipun begitu, regionalisasi ASEAN menjadikan AICHR untuk merujuk pada landasan musyawarah, konsensus dalam mengambil keputusan. Selain itu, lembaga ini juga harus menghormati kedaulatan negara-negara anggota ASEAN dengan merujuk kepada prinsip non-intervensi. Dari sini kita dapat melihat bahwa, meskipun telah terbentuknya lembaga HAM di Asia Tenggara namun pergerakan masih sangat terbatas. Hal ini ternyata sangat berpengaruh kepada pembentukan tujuan, fungsi dan mandat yang juga ikut terbatas. Sehingga, ketika banyak sekali laporan pelanggaran HAM yang terjadi dikawasan tersebut, AICHR hanya dapat melakukan diskusi dan mengadakan *workshop* tanpa harus ikut campur dan merangkul permasalahan tersebut. Sehingga dapat kita temukan bahwa hambatan politik ASEAN yang terjadi berasal dari internal organisasi itu sendiri. Dimulai dari regionalisasi Asia Tenggara di dalam pembentukan organisasi ASEAN hingga menghasilkan keputusan dan kesepakatan yang didasari oleh budaya dan politik yang dimiliki oleh masing-masing anggota.

Salah satu bentuk integrasi kawasan Asia Tenggara diperkuat dengan adanya norma atau nilai-nilai yang menjadi ciri khas dari ASEAN atau yang disebut dengan *ASEAN Way*. Dengan segala keterbatasan dan kekurangan yang dimiliki oleh norma ini, Asia Tenggara mampu membuktikan bahwa norma tersebut berkontribusi positif sehingga terbentuknya integrasi yang baik di wilayah tersebut dengan mengedepankan konsep lingkungan sosial yang menekankan keakraban, konsensus, konsultasi serta prinsip non-intervensi yang bertujuan untuk menghindari konflik yang terjadi di lingkungan Asia Tenggara. ASEAN menekankan perdamaian dan penjagaan stabilitas keamanan yang ada di wilayahnya. Namun jika dihadapi dengan permasalahan-permasalahan

kemanusiaan, terdapat beberapa komponen di dalam ASEAN *Way* yang dapat memecah integrasi ASEAN yakni konsensus dan prinsip non-intervensi menyebabkan negara-negara di Asia Tenggara memiliki makna tersendiri terhadap nilai dan norma HAM. Sehingga integrasi ASEAN melemah ketika dihadapkan oleh permasalahan HAM yang terjadi di wilayahnya dengan perpecahan suara terhadap hak asasi manusia. Hal ini tidak hanya menyulitkan peran ASEAN namun juga mempersulit terciptanya keputusan dan kebijakan terkait permasalahan kemanusiaan di wilayah tersebut.

Kasus HAM terbesar yang sudah menjadi konsumsi publik adalah kasus yang terjadi di *Rakhine State*, salah satu wilayah bagian di Myanmar. Kasus ini tidak hanya menjadi permasalahan bagi Myanmar, namun juga menjadi permasalahan bagi negara-negara disekitarnya. Dengan perbedaan pandangan yang dimiliki oleh ASEAN dan mekanisme regional ASEAN yang merujuk kepada ASEAN *Way* maka peran ASEAN dalam penyelesaian kasus HAM menjadi sorotan bagi dunia internasional. Hal ini dikarenakan ASEAN telah memiliki lembaga tersendiri terhadap HAM yang disebut sebagai AICHR dengan mengutamakan nilai-nilai ASEAN. Dikarenakan kasus ini merupakan kasus HAM terbesar dan terpanjang dalam sejarah pelanggaran HAM di ASEAN maka kita dapat melihat perkembangan dan hambatan yang dimiliki oleh ASEAN dalam mengatasi permasalahan ini. Selain itu kita mampu melihat bahwa perbedaan pandangan pemerintah ASEAN terhadap HAM membuat ASEAN menjadi dilema dengan adanya perpecahan pandangan yang terjadi. Selanjutnya, kita dapat membuktikan mekanisme regional ASEAN yang didasari oleh prinsip non-intervensi di ASEAN *Way* membuat ASEAN sulit untuk mencapai keputusan dan sulit mendapatkan hasil ataupun kebijakan yang harus dibentuk didalam mengatasi krisis Rohingya ini.

C. Hambatan Penyelesaian Kasus Rohingya oleh ASEAN

Pelanggaran HAM yang terbesar yang pernah meledak di Asia Tenggara di tahun 2017 terkait dengan kasus krisis Rohingya ini memusatkan perhatian kita terhadap peran ASEAN dalam penyelesaiannya. Pertanyaan tersebut kira-kira adalah seputar upaya apa yang telah dilakukan ASEAN. Selain itu, sanggupkah ASEAN memainkan perannya di dalam penyelesaian kasus kemanusiaan di wilayahnya. Seluruh negara anggota Asia Tenggara terkecuali Thailand merupakan negara bekas jajahan oleh negara-negara barat. Sehingga negara-negara di Asia Tenggara sangat menjunjung tinggi kedaulatannya. Mengacu pada pengalaman masa lalu, mereka tidak ingin lagi penjajahan terjadi di wilayah Asia Tenggara. Sehingga mereka menutup pintu bagi negara mana saja termasuk negara di Asia Tenggara untuk ikut campur kedalam urusan internal negara lain. Lalu bagaimana jika permasalahan tersebut merupakan permasalahan serius yang juga mengakibatkan negara lain ikut terancam? Kasus Rohingya menjadi salah satu acuan bahwa negara itu sendiri terkadang tidak selamanya bisa memikul beban sendiri. Apalagi, permasalahan tersebut mengganggu keamanan dari negara lainnya. Seperti pengungsi Rohingya yang mencari suaka di negara lain dan mencari-cari tempat tinggal ke negara lain merupakan permasalahan bersama bagi negara-negara di Asia Tenggara yang menjadi tanggung jawab bagi organisasi regional Kawasan tersebut yaitu ASEAN.

Terkait badan HAM, ASEAN termasuk sebagai organisasi yang lamban dalam melakukan penegakan terhadap HAM. Setelah 40 tahun ASEAN terbentuk barulah dibentuknya deklarasi HAM ASEAN. Menurut UDHR (*United Declaration of Human Right*), HAM adalah seperangkat hak-hak dasar manusia yang tidak boleh dipisahkan dari keberadaannya sebagai manusia. Martabat

manusia merupakan sumber dari seluruh HAM. Martabat manusia akan berkembang jika hak yang paling dasar yaitu kemerdekaan dan persamaan dapat dikembangkan⁵. Hak asasi manusia secara *universal* dilindungi dan di jamin oleh hukum yang di bentuk dalam sebuah perjanjian, dalam sebuah hukum internasional ataupun prinsip-prinsip umum serta sumber-sumber hukum internasional lainnya. Hukum hak asasi manusia internasional menetapkan bahwa salah satu kewajiban bagi pemerintah untuk bertindak atas HAM dengan cara tertentu atau untuk menahan diri dari tindakan tertentu selain itu pemerintah juga harus mempromosikan dan melindungi hak asasi manusia serta kebebasan mendasar baik secara individu maupun kelompok. Prinsip *universal* mengenai hak asasi manusia merupakan landasan hukum hak asasi manusia internasional. Prinsip ini, sebagaimana ditekankan pertama kali dalam Deklarasi Universal tentang Hak Asasi Manusia pada tahun 1948 yang telah diulangi dalam berbagai konvensi, deklarasi, dan resolusi hak asasi manusia internasional. Konferensi Dunia Wina tahun 1993 mengenai Hak Asasi Manusia mencatat bahwa adalah sebuah kewajiban bagi suatu Negara untuk mempromosikan dan melindungi semua hak

⁵ Universal Declaration of Human Rights. (n.d.). Retrieved from United Nations, *Human Rights Office of The High Commissioner*

www.ohchr.org/en/udhr/pages/Language.aspx?LangID=inz

Diakses pada tanggal 4 Januari 2019

asasi manusia dan kebebasan dasar, tanpa memandang sistem politik, ekonomi, dan budaya yang mereka miliki.⁶

Merujuk kepada kasus pelanggaran HAM di Myanmar, Myanmar seharusnya mampu menyelesaikan permasalahan internalnya. Akan tetapi, orang-orang Rohingya telah di klaim sebagai *stateless people* bagi pemerintah Myanmar sehingga mereka di usir dari wilayah tersebut. Kejadian tersebut memberikan efek besar terhadap negara-negara Asia Tenggara dibuktikan dengan para pengungsi Rohingya yang mencari tempat tinggal ke negara-negara tetangga seperti Bangladesh hingga ke tanah Indonesia. Sehingga ini mengancam keamanan politik negara-negara ASEAN dan ASEAN harus bisa muncul dan memberikan solusi akan permasalahan tersebut. Hal ini semata-mata bukan karena terganggunya keamanan negara di wilayah tersebut namun juga persoalan kemanusiaan yang membuat ribuan nyawa hilang. ASEAN tidak lagi bisa memaksa Myanmar untuk menyelesaikan kasus ini dikarenakan pemerintah tersebut tidak segan-segan lagi untuk mengusir etnis Rohingya yang tinggal di wilayah Myanmar. ASEAN harus mampu berperan tanpa memandang budaya yang dimiliki oleh masyarakat Rohingya selama permasalahan tersebut masih berada didalam kawasan ASEAN. Yang menjadi permasalahan ASEAN dan menghambat perannya adalah seruan untuk "keterlibatan konstruktif" dari dalam dan luar ASEAN serta lemahnya peran ASEAN untuk menyelesaikan permasalahan internal di wilayahnya. Permasalahan tersebut berakhir menjadikan sebuah kesan buruk akan masalah yang

⁶ *Commissioner, U. N. (n.d.). What are human rights?* Dipetik pada tanggal 11 Desember 2018, dari ohchr.org:ohchr.org/EN/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx

tidak diperhatikan oleh para pemimpin ASEAN bagi dunia internasional.

Selain itu, pemerintah ASEAN memiliki pandangan yang berbeda terhadap nilai dan norma HAM. Sebagian mengakui bahwa HAM bukanlah *universal*, HAM menjadi tanggung jawab individu dan pandangan lainnya yang membuat suara ASEAN terpecah terhadap nilai dan norma HAM. Perpecahan pandangan ASEAN terhadap HAM akan menyulitkan langkah ASEAN untuk menyatukan suara di dalam permasalahan krisis Rohingya. Hambatan ini di persulit dengan mekanisme regional ASEAN yang mengedepankan prinsip non-intervensi (*ASEAN Way*).

Rezim HAM sejatinya di bentuk oleh para petinggi ASEAN setelah adanya dorongan internasional untuk melindungi hak-hak masyarakatnya dan juga dikarenakan kasus-kasus HAM yang pernah terjadi di wilayah tersebut seharusnya juga merupakan tanggung jawab bagi ASEAN untuk ikut berperan. Dorongan masyarakat internasional mengenai pertimbangan ASEAN untuk dapat melakukan perannya melindungi masyarakat Asia Tenggara terkait pelanggaran HAM menjadikan ASEAN telah memiliki lembaga HAM ASEAN yang diharapkan mampu menopang permasalahan kasus kemanusiaan yang selama ini terbengkalai. Meledaknya kembali kasus pelanggaran HAM yang terjadi di Myanmar di tahun 2016-2017 tidak menunjukkan bukti penting terhadap peran ASEAN. Perlakuan diskriminatif ini telah terjadi sejak tahun 1962 disaat militer Myanmar meng kudeta pemerintahan Ne Win. Dengan lahirnya AICHR, ASEAN diharapkan mampu menjadi jembatan agar dapat membantu penyelesaian krisis Rohingya yang sudah terjadi sebelum lembaga ini terbentuk. Meskipun badan AICHR telah terbentuk, ASEAN belum memiliki jalur untuk masuk ke dalam permasalahan internal Myanmar. Ketentuan mengenai ini sudah menjadi mekanisme regional yang di bentuk oleh ASEAN yang merujuk kepada prinsip yang dimiliki oleh organisasi tersebut. Prinsip non-intervensi

melarang negara lain untuk ikut campur permasalahan internal suatu negara. Hal ini bertujuan agar tidak adanya *collective defense* dan menjaga perdamaian negara-negara di Asia Tenggara. Namun jika di kaji lebih dalam, prinsip non-intervensi yang menjadi *ASEAN Way* ketika dihadapkan kepada permasalahan kemanusiaan justru dapat menghambat penyelesaian yang dilakukan oleh ASEAN. Namun demikian, kasus ini telah memberikan efek yang negatif terhadap kestabilan politik ASEAN. Integrasi negara-negara Asia Tenggara menjadi kurang dikarenakan prinsip ini menekan agar negara lain tidak ikut campur sementara Myanmar belum mampu menyelesaikan permasalahan kemanusiaan yang terjadi di dalam negerinya. Prinsip kerjasama ASEAN adalah persamaan kedudukan dalam keanggotaan (*equality*) tanpa mengurangi kehormatan terhadap kedaulatan masing-masing negara anggota. Meskipun negara ASEAN memiliki kedaulatannya masing-masing, namun mereka juga memiliki hak dalam kedaulatannya baik luar maupun dalam kawasan Asia Tenggara. ASEAN lebih mementingkan cara-cara tersebut. Prinsip non-intervensi yang menjadi salah satu bentuk dari *ASEAN Way* juga menjadi landasan bagi AICHR dalam merespon isu-isu HAM di ASEAN. Prinsip ini sangat di junjung tinggi oleh ASEAN dengan lebih menekankan pendekatan diplomatik, kekeluargaan serta menjaga kedaulatan masing-masing negara.

Pertemuan ASEAN ke 42 di Thailand juga membahas permasalahan terkait pelanggaran HAM di Myanmar. Perdana Menteri Thailand menegaskan bahwa pendekatan *ASEAN way* lebih produktif ketimbang pemberian sanksi yang diberikan kepada Myanmar.⁷ Namun mari kita lihat lagi bahwa ASEAN

⁷ Triono, T. (2017). PERAN ASEAN DALAM PENYELESAIAN KONFLIK ETNIS ROHINGNYA. *JURNAL TAPIS*, 10(2), 1-11.

Way juga menekankan kepada prinsip non-intervensi ASEAN sekaligus juga merupakan landasan bagi AICHR. Sehingga disini ASEAN lebih menempatkan diri sebagai suatu wadah atau forum diskusi terhadap pelanggaran HAM yang dicontohkan oleh permasalahan Myanmar dan bukan menjadi aktor yang mampu memainkan perannya dalam upaya penyelesaian permasalahan yang dapat mengancam stabilitas keamanan politik di Asia Tenggara. Salah satu upaya ASEAN yang pernah dilakukan dalam menangani kasus ini adalah dengan menggelar The ASEAN Inter-Parliamentary Myanmar Caucus (AIPMC). AIPMC merupakan komisi khusus yang di bentuk untuk melakukan penanganan terkait isu pelanggaran HAM di Myanmar (Triono, 2014).

ASEAN Inter-Parliamentary Myanmar Caucus (AIPMC) merupakan sebuah jaringan yang di bentuk pada tahun 2004 oleh ASEAN dengan tujuan advokasi untuk hak asasi manusia dan demokratisasi Myanmar. Anggota dari AIPMC ini adalah Malaysia, Indonesia, Singapura, Thailand, Filipina, dan Kamboja. Negara luar ASEAN juga ikut berafiliasi dengan AIPMC seperti Korea, Jepang, Australia, dan Selandia Baru. Beberapa misi utamanya adalah sebagai berikut

1. Untuk segera membebaskan pembebasan tanpa syarat dari Aung San Suu Kyi dan mengembalikan kepadanya semua kewarganegaraan, hak politik dan demokrasi, serta untuk memungkinkan partisipasi semua bagian dari Burma yang beragam masyarakat, termasuk kelompok minoritas, dalam proses demokrasi.
2. Untuk segera membebaskan pembebasan tanpa syarat dari semua tahanan politik termasuk semua anggota parlemen terpilih selama Pemilu Burma 1990,
3. Segera bekerja untuk mengadakan Parlemen Burma yang terpilih secara sah sebagai langkah pertama menuju reformasi demokratis dan konstitusional yang murni di Burma dan secara bersamaan, untuk mensyaratkan

pemulihan otoritas hukum dan politik kepada Parlemen terpilih.

Berbagai macam usaha yang telah dilakukan oleh ASEAN melalui AICHR, lembaga ini dari dulu telah memiliki permasalahan tersendiri terhadap hambatan yang mereka temui di jalan dalam menyelesaikan permasalahan hak-hak asasi manusia di Asia Tenggara. Tantangan yang dimiliki oleh ASEAN dalam 2 tahun terbentuknya lembaga ini mengalami kendala yang cukup rumit. Dari kendala-kendala dan kelemahan-kelemahan tersebut, antara lain

- a) Terdapat perbedaan perkembangan demokrasi dan HAM yang tajam diantara negara anggota ASEAN. *Political diversity* di dalam ASEAN sendiri tetap menjadi persoalan ketika hendak mencapai kesepakatan dalam persoalan HAM;
- b) AICHR sebagai lembaga antar pemerintah, dalam bekerjanya lebih sebagai lembaga negosiasi politik ketimbang Lembaga HAM;
- c) Penerapan prinsip non-intervensi yang relatif masih kaku dan konservatif;
- d) Independensi yang lemah: dari segi keanggotaan, tanggung jawab/akuntabilitas anggota pada pemerintah yang menunjuk, dari segi pendanaan;
- e) Mekanisme proteksi yang lemah: tidak ada wewenang menerima pengaduan individual, wewenang untuk investigasi, wewenang untuk *country visit*, dan tidak ada pembahasan *country situation*. Komisi, juga tidak dapat menjatuhkan sanksi atas pelanggaran HAM yang terjadi di suatu negara dan pembahasan masalah HAM hanya dapat dilakukan dalam tingkat dialog;
- f) Tidak memiliki mandat investigatif dan koersif yang membuat Pelanggaran HAM di kawasan ASEAN tidak dapat dimasuki AICHR. AICHR terikat dengan norma dan

standar organisasi tradisional ASEAN yang lebih menekankan *ASEAN Way*, yakni konsensus, kedaulatan negara dan non intervensi.

Negara Myanmar tidak terbuka dengan negara-negara di Asia Tenggara terkait permasalahan HAM. Tidak ada yang bisa menyalahkan keputusan Myanmar di dalam menutup diri dengan negara-negara Asia Tenggara. Pada tahun 2017, Myanmar membuka diri untuk melakukan dialog dengan negara Indonesia. Myanmar sejatinya telah menutup diri terhadap pihak-pihak asing terkait dengan permasalahan krisis Rohingya. Sehingga hal ini menyulitkan negara lain untuk dapat merangkul Myanmar di dalam penyelesaian kasus Rohingya. Selain dari itu, prinsip non-intervensi juga mempersulit negara-negara Asia Tenggara untuk membantu Myanmar di dalam upaya penyelesaian kasus ini. Dengan adanya prinsip ini, integrasi negara-negara ASEAN melemah dan dengan ini menghambat persatuan negara-negara di Asia Tenggara sehingga hal ini juga menghambat peran dan upaya ASEAN di dalam penyelesaian kasus Rohingya yang ada di Myanmar. Dengan merujuk kepada prinsip non-intervensi serta perbedaan pandangan negara-negara ASEAN akan norma HAM menjadikan ASEAN dilema sehingga sulit terbentuknya kesepakatan antar anggota terhadap permasalahan HAM yang terjadi di Myanmar. Terlebih setiap negara di ASEAN sangat sensitif terhadap kedaulatan negaranya masing-masing (Hadi, 2018).

Sejauh ini hingga pada akhir tahun 2017, ASEAN masih belum mampu mengeluarkan pernyataan apapun terkait dengan krisis kemanusiaan di Myanmar. Hambatan ini dijelaskan oleh Puri Kencana Putri (perwakilan dari *Amnesty Internasional Indonesia*) bahwa masalah dari ASEAN adalah negara-negara ini terjebak pada semangat komunal akan kedaulatan negara. Selain itu, mereka terjebak oleh junjungan dan landasan mereka terhadap prinsip non-intervensi yang menghambat peran ASEAN ataupun negara lain yang ingin membantu untuk mendorong kemajuan perlindungan dan

pemenuhan hak asasi manusia⁸. Prinsip non-intervensi yang tertuang di dalam TAC pada 1967 menekankan pemberian legitimasi kepada negara anggota ASEAN untuk tidak mencampuri urusan dalam negeri negara lain. Sehingga sebesar apapun masalah HAM di ASEAN, ASEAN masih dapat dikatakan sebagai organisasi yang belum memiliki kemampuan untuk bisa merangkul dan bahkan untuk ikut dalam menyelesaikan permasalahan HAM yang dicontohkan oleh permasalahan di Myanmar ini.

Regionalisasi yang terjadi di awal pembentukan Asia Tenggara menjadi permulaan baik bagi organisasi ASEAN. Dengan terbentuknya hubungan antar negara anggota melalui ASEAN maka terbentuk pula kerja sama yang di jalin oleh setiap negara di balut dengan kepentingannya masing-masing. Di ASEAN, kerjasama tersebut terbagi atas 3 pilar yang di antaranya adalah politik keamanan, ekonomi, dan sosial-budaya. Instrumen HAM terletak pada sub-sosial budaya dengan salah satu isi yaitu “perlindungan HAM bagi anak-anak dan perempuan”. Dalam konteks krisis Myanmar, perlindungan terhadap anak dan perempuan Rohingya tidak terealisasi dengan baik. Meskipun negara-negara di Asia Tenggara telah bersatu dibawah naungan ASEAN, namun nilai, norma dan prinsip yang dibentuk sedari awal menjadi *boomerang* bagi peran organisasi regional ini terhadap permasalahan HAM.

Prinsip non-intervensi yang menjadi bagian dari ASEAN Way, sangat berpengaruh bagi bagaimana arah dan

⁸ *BBC NEWS* (06 September 2018) dipetik pada tanggal 30 November 2018 dari Krisis Rohingya, mengapa ASEAN tidak mampu berperan? www.bbc.com/indonesia/indonesia-41160293

peran ASEAN dalam merespon isu-isu kemanusiaan. Seperti kasus Rohingya, ASEAN sekali lagi tidak bisa berbuat banyak untuk berperan dalam penyelesaian kasus ini. Oleh sebab itu, penyelesaian HAM tidak bisa sepenuhnya disalahkan kepada negara yang terlibat. Namun, dilihat dari bagaimana mekanisme regional ASEAN yang dapat menghambat peran organisasi tersebut dalam menghadapi permasalahan HAM. Nilai, norma, dan prinsip yang telah di bentuk sekaligus menjadi acuan bagi para aktor ASEAN akan selalu menjadi jalan bagi arah ASEAN dalam melakukan sesuatu termasuk dalam membentuk badan-badan lainnya yang terdiri dari berbagai macam bidang seperti ekonomi, sosial-budaya, keamanan hingga terhadap AICHR. Jika harus adanya regulasi ulang akan ASEAN Way, maka itu sangat sulit sekali untuk me-regionalisasikan kembali penyatuan sepuluh negara dalam satu pikiran dengan latar belakang politik dan budaya yang berbeda. Dengan demikian, masa depan ASEAN akan selalu seperti ini jika kedepannya akan dihadapkan pada upaya penyelesaian kasus HAM dikarenakan perbedaan pandangan antar anggota terhadap HAM serta mekanisme regional ASEAN yang dilandasi oleh ASEAN Way. Ini sudah menjadi pemikiran kolektif bersama para anggota ASEAN dan merupakan “*Share of Ideas*” mereka sehingga berpengaruh terhadap pembuatan segala bentuk rezim di ASEAN termasuk dalam rezim HAM itu sendiri.