Padjadjaran Law Review
Volume 9, Nomor 2, 2021

P-ISSN : 2407-6546
E-ISSN : 2685-2357

Satu Dasawarsa ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR) menuju Masa Depan Hak Asasi Manusia di Asia Tenggara

Muhammad Shalahuddin Yusuf[1]

Abstrak

ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR) sebagai lembaga perlindungan dan penegakan Hak Asasi Manusia (HAM) di bawah bendera *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN) telah membuka secercah harapan bagi Asia Tenggara akan adanya kepastian hukum dalam bidang HAM. Tetapi, selama satu dekade pasca pembentukan lembaga tersebut, AICHR belum menunjukkan efek yang signifikan bagi HAM di Asia Tenggara, yang pada akhirnya menimbulkan pertanyaan apa yang menyebabkan AICHR belum efektif, dan bagaimana nasib masa depan lembaga tersebut. Dari latar belakang tersebut, tulisan ini telah menyajikan beberapa rumusan masalah yang terdiri dari bagaimana perkembangan AICHR selama sepuluh tahun ini. Bagaimana mekanisme kerja AICHR berdasarkan hukum yang mengatur apa saja kendala yang menghambat perkembangan AICHR dan apa yang harus diperbaiki untuk menjamin keberlanjutan AICHR. Solusi dari ini semua adalah negara-negara ASEAN perlu menginisiasikan adanya revisi terhadap *Term of Reference* dari AICHR itu sendiri, dengan mengesampingkan prinsip-prinsip ASEAN demi prinsip yang lebih mulia dari semua prinsip, yakni "kemanusiaan".

Kata kunci: AICHR, ASEAN, hak asasi manusia, penegakan HAM, perlindungan HAM.

A Decade of ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR) towards the Future of Human Rights in Southeast Asia

Abstract

The ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR) as an institution for the protection and enforcement of Human Rights under the flag of the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) has opened a glimmer of hope for Southeast Asia for legal certainty in the field of human rights. However, over a decade after the establishment of the institution, the AICHR has not shown a significant effect on human rights in Southeast Asia, which ultimately raises the question of what causes the AICHR to be ineffective, and what the future fate of the institution will be. From this background, this paper has presented several problem formulations consisting of how the AICHR has developed over the past ten years. How does the AICHR work mechanism based on the law that regulates what are the obstacles that hinder the development of AICHR and what must be improved to ensure the sustainability of AICHR. The solution to all of this is that ASEAN countries need to initiate a revision of the AICHR's Terms of Reference itself, by setting aside ASEAN principles for a principle that is nobler than all principles, which is "humanity".

Keywords: *AICHR, ASEAN, human rights, human rights enforcement, human rights protection.*

[1] Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Fakultas Hukum, Kampus Unpad Jatinangor, Jl. Raya Bandung-Sumedang Km. 21, Jatinangor, Kab. Sumedang 45363 Jawa Barat, muhammad18092@mail.unpad.ac.id

PADJADJARAN LAW RESEARCH & DEBATE SOCIETY
Padjadjaran Law Review
Volume 9, Nomor 2, 2021
P-ISSN : 2407-6546
E-ISSN : 2685-2357

A. Pendahuluan

Sejak didirikan pada tahun 2009, *ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights* (AICHR) dianggap masih belum bisa memberikan efek yang signifikan terhadap perkembangan hak asasi manusia (HAM). Hal ini disampaikan langsung oleh para pemerhati HAM, salah satunya oleh Rachel Arinii, Aktivis dan Pengamat HAM di Kawasan ASEAN dari *Asian Forum for Human Rights and Development* (FORUM-ASIA).[2]

Dalam sejarah pembentukannya, AICHR didirikan sebagai bentuk langkah penerapan amanat yang tertuang dalam Pasal 14 Piagam ASEAN, yang berumuskan sebagai berikut:[3]

> 1. *In conformity with the purposes and principles of the ASEAN Charter relating to the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms, ASEAN shall establish an ASEAN human rights body.*
> 2. *This ASEAN human rights body shall operate in accordance with the terms of reference to be determined by the ASEAN Foreign Ministers Meeting.*

Amanah dalam pasal tersebut kemudian ditindaklanjuti dengan dibentuknya AICHR (*ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights*) pada tahun 2009, tepatnya pada tanggal 23 Oktober 2009 di Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) ASEAN ke-15 (*ASEAN Summit*) yang dilaksanakan di Thailand.[4]

Namun demikian, selama satu dasawarsa berdirinya AICHR, tercatat beberapa pelanggaran HAM besar di Asia Tenggara yang tidak ditangani oleh lembaga HAM Asia Tenggara ini dengan serius, Adapun kasus tersebut antara lain adalah kasus pelanggaran HAM terhadap etnis Rohingya di Myanmar, dan peristiwa yang masih cukup segar di tahun ini, yakni Kudeta yang dilakukan oleh Junta Militer terhadap pemerintahan Myanmar.

Dalam kasus Rohingya, pelanggaran ini timbul akibat dari adanya prinsip burmanisasi (hanya mengakui agama budha) di Myanmar yang berakibat pada tidak diakuinya etnis Rohingya oleh Pemerintah Myanmar karena latar belakang mereka yang beragama islam, yang berujung pada tidak diakuinya mereka sebagai warga negara Myanmar.[5] Hal ini menimbulkan reaksi pemberontakan dan perlawanan dari etnis Rohingya, yang justru mendapatkan balasan dengan cara kekerasan oleh aparat petugas Myanmar.[6] Hingga saat ini, *Ontario International Development Agency* (OIDA) mencatatkan bahwa terdapat 23.962 jiwa etnis Rohingya yang terbunuh akibat pelanggaran ini.[7]

Kemudian dalam hal kasus kudeta yang terjadi pada pemerintahan Myanmar, Junta Militer sebagai pelaku kudeta mengakui bahwa alasan dibalik kudeta yang mereka lakukan tersebut dikarenakan hasil pemilihan umum pada November 2020 lalu yang memenangkan Aung San Suu Kyi dari Partai *National League for Democracy* (NLD) dinilai terdapat

---

[2] Sonya Michaella, "10 Tahun Berdiri, AICHR Tak Penuhi Ekspektasi", https://m.medcom.id/internasional/asia/8kowO1Yk-10-tahun-berdiri-aichr-tak-penuhi-ekspektasi, diunduh 5 Desember 2021.

[3] Article 14 Charter of The Association of South East Asian Nations.

[4] ASEAN, "ASEAN Intergovernmental Commiission on Human Rights (AICHR)", https://asean.org/asean-political-security-community/asean-intergovernmental-commission-on-human-rights-aichr/, diunduh 2 Juni 2020

[5] M. Angela Merici Siba dan Anggi Nurul Qomari'ah, "Pelanggaran Hak Asasi Manusia dalam Konflik Rohingya", *Jurnal Islamic World and Politics*, Volume 2, Nomor 2, 2018, hlm. 367.

[6] *Ibid,* hlm. 369.

[7] Joko Sadewo, "Dunia Harus Bergerak Adili Myanmar", https://www.republika.co.id/berita/kolom/fokus/18/08/29/pe7rnc318-dunia-harus-bergerak-adili-myanmar, diunduh 5 Desember 2021

P-ISSN : 2407-6546
E-ISSN : 2685-2357

kecurangan dalam prosesnya.[8] Kudeta ini memicu protes besar-besaran dari dunia luar maupun masyarakat Myanmar yang melakukan aksi demonstrasi di jalan. Namun, demonstrasi tersebut dibalas dengan serangan tembakan oleh Junta Militer yang sampai pada Maret 2021 tercatat 231 warga Myanmar yang berunjuk rasa meninggal dunia akibat tindakan kekerasan Junta Militer.[9]

Dari semua pelanggaran tersebut, AICHR sebagai lembaga penegak HAM di Asia Tenggara hanya bisa memberikan komentar dan pernyataan resmi terhadap Tindakan keji tersebut, dan tidak mampu untuk memberikan tindakan ataupun sanksi terhadap negara yang telah melakukan pelanggaran tersebut. Upaya lemah tersebut dilakukan Kembali pasca kudeta di Myanmar, yang dimana 4 Perwakilan Individu dari AICHR hanya memberikan pernyataan resmi berupa dukungan untuk upaya demokratisasi di Myanmar.[10]

Menurut pemerhati ASEAN, Dwi Ardhanariswari, alasan terbesar ketidakefektifan dari AICHR diakibatkan aturan dasar hukum AICHR yang terbatas dan terhalang karena kemauan politik negara anggota ASEAN serta perbedaan latar belakang budaya yang mempengaruhi parameter kebebasan di tiap negara anggota ASEAN yang berujung pada sempitnya ruang gerak AICHR dalam menegakkan HAM di Asia Tenggara.[11]

Namun demikian, pengaturan hukum yang efektif dan netral atas suatu lembaga internasional di tingkat regional tetap dibutuhkan untuk menjawab kebutuhan masyarakat internasional, hal ini selaras dengan pandangan Mochtar Kusumaatmadja dan Etty Roesmaryati Agoes yang menyatakan bahwa untuk menertibkan, mengatur serta memelihara sebuah hubungan internasional, dibutuhkan hukum yang efektif untuk memberikan kepastian yang dibutuhkan dalam setiap hubungan yang berjalan dengan teratur, termasuk dalam hal pengaturan HAM di kancah internasional.[12]

Berdasarkan pada uraian tersebut, maka dengan ini penulis akan mengulas mengenai efektivitas AICHR dengan judul "Satu Dasawarsa ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR) menuju Masa Depan Hak Asasi Manusia di Asia Tenggara" untuk mencari tahu bagaimana kepastian AICHR di masa yang akan datang dari segi hukum internasional, dengan melihat perkembangannya sejak didirikan, kemudian mencari dasar kelemahannya, serta memberikan kritik dan saran yang sekiranya dapat menjadi sumbangsih bagi penentu masa depan AICHR itu sendiri.

Penelitian ini memiliki perbedaan pembahasan dengan penelitian-penelitian terdahulu yang membahas mengenai AICHR, yang diantaranya penelitian ini dilakukan oleh Fitri Nayana yang berjudul "Efektivitas AICHR dalam Menangani Kasus Pelanggaran HAM". Penelitian lainnya oleh Oddie Bagus Saputra yang berjudul "Peran ASEAN Intergovernmental Commission on

[8] Faustina Ivana (et.al.), "Kudeta Myanmar: Junta Militer di Era Modern", *Jurnal Pena Wimaya*, Volume 1, Nomor 1, 2021, hlm. 54.
[9] Shintaloka Pradita Sicca, "231 Orang telah Tewas Dibunuh Junta Militer dalam Aksi Protes Anti-Kudeta Myanmar", https://www.kompas.com/global/read/2021/03/20/184311470/231-orang-telah-tewas-dibunuh-junta-militer-dalam-aksi-protes-anti-kudeta?page=all, diunduh 6 Desember 2021.
[10] BBC Indonesia, "Kudeta Maynmar: Barat Mengecam, Indonesia dan Tiga Negara ASEAN Minta Konflik Diselesaikan melalui "Mekanisme Hukum" dan "Dialog yang Damai", https://www.bbc.com/indonesia/dunia-55887214, diunduh 6 Desember 2021.
[11] Dwi Ardhanariswari Sundrijo, *Regionalizing Global Human Rights Norms in Southeast Asia*, Berlin: Springer International Publishing, 2020, hlm. 7.
[12] Mochtar Kusumaatmadja dan Etty Roesmaryati Agoes, *Pengantar Hukum Internasional*, Bandung: Alumni, 2003, Hlm. 13.

P-ISSN : 2407-6546
E-ISSN : 2685-2357

Human Rights Sebagai Institusi HAM ASEAN: Kasus Rohingya di Myanmar 2012-2016". Pada penelitian tersebut, efektivitas AICHR yang dibahas adalah secara khusus pada penanganan kasus pelanggaran HAM di Myanmar dengan mengaitkan pada kondisi sikap politik negara Myanmar terhadap keberadaan AICHR dalam negaranya. Sedangkan dalam penelitian ini, penulis mengkaji efektivitas AICHR secara kelembagaan dengan sudut pandang hukum yang berdasarkan pada ketentuan aturan hukum *Term of Reference of the AICHR* yang menjadi landasan kewenangan dari AICHR itu sendiri.

Penelitian ini juga dapat menjadi kontribusi terhadap perkembangan keilmuan dan praktik, yang dimana secara keilmuan penelitian ini dapat memberikan sumbangsih perkembangan dalam penelitian lebih lanjut terhadap AICHR dan perkembangan Hak Asasi Manusia di Asia Tenggara.

Sedangkan dalam hal praktik, penelitian ini dapat menjadi saran dan masukan yang nyata terhadap AICHR maupun pejabat negara Asia Tenggara yang berwenang untuk dapat menjadikan penelitian ini sebagai bahan pertimbangan dalam mengkaji ulang peraturan-peraturan yang berkenaan dengan AICHR.

Berdasarkan pada latar belakang tersebut, maka setidaknya terdapat 3 (tiga) permasalahan yang akan dijawab dalam pembahasan penulis di makalah ini. Identifikasi masalah tersebut antara lain adalah bagaimana perkembangan AICHR selama 10 (sepuluh) tahun ini, apa saja kendala yang menghambat perkembangan AICHR, dan apa yang harus diperbaiki untuk menjamin keberlanjutan AICHR.

B. Metode Penelitian

Metode yang penulis gunakan dalam penelitian jurnal ini adalah penelitian secara yuridis normatif, di mana penelitian ini memiliki tujuan untuk membahas kendala yang ada di dalam pengaturan mekanisme AICHR dalam *the TOR of AICHR*. Adapun bahan sumber hukum yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer, sekunder, dan tersier.

Untuk bahan hukum primer merupakan bahan yang berkenaan dengan hukum normatif itu sendiri yang dalam hal ini adalah *the TOR of AICHR* dan Piagam ASEAN. Kemudian untuk bahan hukum sekunder adalah bahan-bahan yang bersumberkan pada pandangan dari para ahli hukum, baik akademisi ataupun praktisi yang menuangkan pandangan dan pendapatnya dalam buku, jurnal, dan karya ilmiah lainnya. Sedangkan untuk bahan hukum tersier ialah bahan-bahan yang bersumber dari media massa, website, dan sumber nonhukum lainnya yang dapat menunjang informasi yang tertuang dalam bahan hukum primer dan sekunder.

Adapun untuk teknik dari pengumpulan data yang penulis kumpulkan adalah data-data yang bersumber pada kepustakaan dan peraturan perundang-undangan, naskah akademik, hasil tulisan dari para ahli hukum ternama, dan sumber informasi lainnya yang berasal dari media elektronik yang berkenaan dengan objek yang diteliti.

C. Pembahasan dan Analisis

1. Perkembangan AICHR

Awal mula ide terbentuknya AICHR rupanya telah ada jauh sebelum sejak adanya Piagam ASEAN dibentuk dan dideklarasikan, rupanya kesadaran dan wacana akan adanya upaya untuk perlindungan dan promosi HAM di kawasan Asia Tenggara sudah ada sejak lama, tepatnya pada Juli tahun 1993 di mana pada saat itu sedang diadakannya Pertemuan Menteri Luar Negeri ASEAN yang ke-26, di mana para menteri luar negeri se-Asia Tenggara membahas mengenai mekanisme HAM di Asia

P-ISSN : 2407-6546
E-ISSN : 2685-2357

Tenggara dengan mengadopsi "Deklarasi Wina" yang merupakan hasil dari kesepakatan perjanjian internasional dalam *UN World Conference on Human Rights.*[13] Pertemuan ini sekaligus menandakan awal mula adanya niat dan keinginan negara-negara anggota ASEAN untuk menegakkan HAM di kawasan Asia Tenggara.

Hal ini kemudian berlanjut menjadi sebuah niatan yang nyata dengan adanya wacana pembentukan suatu Badan HAM ASEAN yang dimulai setelah dibentuknya Piagam ASEAN (*ASEAN Charter*) pada tahun 2008. Hal ini tampak dengan adanya rumusan yang tercantum di dalam Piagam ASEAN, tepatnya di pasal 14 yang menyatakan bahwa dalam rangka untuk mencapai tujuan ASEAN dalam mempromosikan dan melindungi HAM di kawasan regional Asia Tenggara, ASEAN akan membentuk suatu Badan HAM ASEAN.[14]

ASEAN semakin menunjukkan keseriusannya untuk membentuk Badan HAM dengan mulai membentuk pengurus panel tingkat tinggi sebagai pengurus utama Badan HAM. Panel tingkat tinggi tersebut selanjutnya bertugas untuk merancang draft *Term of Reference of ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights* (*The TOR of The AICHR*).[15] TOR ini nantinya akan menjadi *guidelines* bagi Badan HAM ASEAN yang berisikan tugas dan fungsi dari Badan HAM ASEAN dalam menjalankan perannya sebagai lembaga perlindungan HAM di Asia Tenggara.[16]

Hal ini juga didukung dengan adanya kesadaran dari masyarakat Asia Tenggara, yang berdasarkan hasil penelitian Hsien-Li Tan, pemerhati AICHR, bahwa salah satu alasan adanya wacana pembentukan Badan HAM ASEAN adalah dikarenakan mulai bermunculannya kesadaran dari masyarakat Asia Tenggara yang mulai gencar melakukan upaya demokratisasi melalui upaya kerja sama antara elemen pemerintah negara, masyarakat, dan PBB serta *non-governmental organization* (NGO) yang bergerak di bidang HAM.[17]

Hingga pada akhirnya, tepatnya pada Oktober tahun 2009, ASEAN mencatatkan sebuah tinta emas dalam sejarah perkembangan HAM di Asia Tenggara dengan disahkannya Badan HAM ASEAN dengan penandatanganan yang meresmikan *The Term of Reference of ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights* (*The TOR of The AICHR*), yang berlangsung di sela-sela Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) ASEAN (ASEAN *Summit*) yang ke-15 yang berlangsung di Hua Hin, Thailand.[18]

Tetapi rupanya perkembangan perlindungan HAM di Asia Tenggara belum semulus dengan seiring berjalannya AICHR dan kesadaran masyarakat Asia Tenggara. Hal-hal yang mengakibatkan perkembangan perlindungan HAM di kawasan regional Asia Tenggara belum cukup cemerlang setelah dibentuknya AICHR adalah disebabkan lembaga AICHR sendiri tidak memiliki mekanisme yang mengatur cara-cara beserta sub-sub yang dapat menindaklanjuti adanya pelanggaran HAM. Hal tersebut terbukti dari banyaknya kritikan dari para pemerhati HAM Asia Tenggara yang menyatakan bahwa ada banyak laporan dari masyarakat dan aktivis

[13] AICHR, "About AICHR", https://aichr.org/about-aichr/, diunduh 2 Juni 2020.
[14] Oddie Saputra Bagus, "Peran ASEAN Intergovernmental Commission On Human Rights Sebagai Institusi HAM ASEAN: Kasus Rohingya di Myanmar 2012-2016", *Journal of International Relations*,Volume 5, Nomor 1, 2018, hlm. 948.
[15] *Ibid.*
[16] Walter Woon, The ASEAN Charter: A Commentary, Singapore: NUS Press, 2015, hlm. 140.
[17] Hsien-Li Tan, *The ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights Institutionalising Human Rights in Southeast Asia*, New York: Cambridge University Press, 2011, hlm. 8.
[18] AICHR, *Loc.Cit.*

P-ISSN : 2407-6546
E-ISSN : 2685-2357

yang mengalir kepada AICHR mengenai pelanggaran-pelanggaran HAM di kawasan regional, tetapi tidak ada tindak lanjut yang jelas dari AICHR. Hal ini juga dikritik keras setelah diketahui bahwa AICHR tidak pernah mengeluarkan pernyataan mengenai adanya penerimaan laporan, sehingga lembaga pemerhati HAM dibawah bendera ASEAN ini dipertayanyakan akan keseriusannya. Hal ini disusul pula dengan kritikan dari koordinator Komisi Untuk Orang Hilang dan Tindak Kekerasan (Kontras), Haris Azhar, yang mengatakan bahwa orang-orang yang bergerak di dalam AICHR bukan merupakan orang yang paham mengenai HAM dan justru hanya merupakan perwakilan negara secara formalitas saja.[19]

Hal ini disusul pula dengan adanya evaluasi beserta kritikan dari *The Asian Forum for Human Rights and Development* (FORUM-ASIA) dengan merilis laporan penilaian kinerja AICHR selama satu dekade yang penilaian tersebut telah dilakukan sejak didirikannya lembaga tersebut, yakni tahun 2009. Berdasarkan hasil penilaian tersebut, disimpulkan bahwa kinerja AICHR selama satu dekade dalam menumpas persoalan HAM di Asia Tenggara masih belum memenuhi ekspektasi dari apa yang ASEAN dan masyarakat Asia Tenggara tugaskan kepada lembaga ini dalam menyelesaikan persoalan HAM di Asia Tenggara.[20]

Selain itu, berdasarkan hasil laporan FORUM-ASIA, AICHR selama satu dekade ini belum berhasil menghadapi persoalan isu-isu utama HAM yang ada di kawasan Asia Tenggara seperti Hak Asasi para LGBT yang cenderung ditindas di negara-negara Asia Tenggara, jaminan terlindunginya jurnalis dan aktivis dalam menyuarakan pendapat, perdagangan manusia, hingga kasus Rohingya yang hingga saat ini belum ada penyelesaiannya.[21] Bahkan hingga detik ini, di saat Myanmar kembali bergejolak akibat adanya kudeta yang dilakukan Junta-Militer, AICHR hanya bisa memberikan seruan sebagai "suporter" kepada negara anggota ASEAN yang tidak memiliki makna dan dampak terhadap kasus pelanggaran HAM yang terjadi di negara tersebut.[22]

Hal ini menjadi perkembangan regresif terbesar bagi AICHR sekaligus tanda berkurangnya keseriusan ASEAN dalam menghadapi persoalan HAM di Asia Tenggara yang semakin menurun setelah mencuatnya kasus HAM di Myanmar terhadap masyarakat etnis Rohingya yang dilakukan oleh pemerintah Myanmar sendiri. Hal ini mendapat perhatian dan kritikan keras dari masyarakat internasional dan pemimpin-pemimpin negara dunia, kasus ini bahkan menjadi salah satu *headline* pemberitaan internasional di surat kabar dan media internasional lainnya. Salah satu media internasional yang terkemuka, *The Wall Street Journal* menyatakan di dalam tulisannya, bahwa AICHR lemah dalam mengahadapi persoalan ini dengan menjulukinya sebagai "*ASEAN's Toothless Council*".[23]

2. Mekanisme AICHR beserta Kendalanya

Mekanisme ASEAN sendiri tertuang di dalam TOR AICHR (*The TOR of The AICHR*) tepatnya di pasal 4 mengenai mandat dan fungsi, yang berumuskan sebagai berikut:[24]

[19] Gilang Fauzi, "Komisi HAM ASEAN Dinilai Tak Bermanfaat", https://www.cnnindonesia.com/nasional/20141106165649-12-10094/komisi-ham-asean-dinilai-tak-bermanfaat, diunduh 2 Juni 2020,

[20] Valerle Dante, (9 Mei 2019), "10 Tahun Berdiri, AICHR dinilai Belum Penuhi Ekspektasi", https://www.alinea.id/dunia/10-tahun-berdiri-aichr-dinilai-belum-penuhi-ekspektasi-b1XfX9jHH, diunduh 2 Juni 2020.

[21] *Ibid.*

[22] BBC Indonesia, *Loc.cit.*

[23] Tyler Blint-Welsh, "Asean's Toothless Council", https://www.wsj.com/articles/SB10001424052970203517304574303592053848748, diunduh 2 Juni 2020.

[24] Article 4 Terms of Reference of ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights.

P-ISSN : 2407-6546
E-ISSN : 2685-2357

1. To develop strategies for the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms to complement the building of the ASEAN Community

2. To develop an ASEAN Human Rights Declaration with a view to establishing a framework for human rights cooperation through various ASEAN conventions and other instruments dealing with human rights;

3. To enhance public awareness of human rights among the peoples of ASEAN through education, research and dissemination of information;

4. To promote capacity building for the effective implementation of international human rights treaty obligations undertaken by ASEAN Member States;

5. To encourage ASEAN Member States to consider acceding to and ratifying international human rights instruments;

6. To promote the full implementation of ASEAN instruments related to human rights;

7. To provide advisory services and technical assistance on human rights matters to ASEAN sectoral bodies upon request;

8. To engage in dialogue and consultation with other ASEAN bodies and entities associated with ASEAN, including civil society organisations and other stakeholders, as provided for in Chapter V of the ASEAN Charter;

9. To consult, as may be appropriate, with other national, regional and international institutions and entities concerned with the promotion and protection of human rights;

10. To obtain information from ASEAN Member States on the promotion and protection of human rights;

11. To develop common approaches and positions on human rights matters of interest to ASEAN;

12. To prepare studies on thematic issues of human rights in ASEAN;

13. To submit an annual report on its activities, or other reports if deemed necessary, to the ASEAN Foreign Ministers Meeting; and

14. To perform any other tasks as may be assigned to it by the ASEAN Foreign Ministers Meeting

Berdasarkan dari pasal 4 tersebut, penulis berpendapat bahwa sebenarnya AICHR telah memiliki mekanisme yang cukup dan jelas dalam menentukan arah pergerakan yang akan dilakukan oleh AICHR dalam menegakkan dan melindungi HAM di Asia Tenggara, tetapi sayangnya pasal 4 tersebut tidak cukup menjadi modal utama. Hal ini disebabkan *The TOR of The AICHR* sendiri secara keseluruhan belum lengkap dan memiliki banyak kelemahan yang disebabkan peraturan-peraturan ASEAN lainnya yang pada akhirnya terdapat tumpang tindih antara satu pasal dengan pasal lainnya, bahkan antara sesama sumber hukum ASEAN.

Hal pertama yang dapat kita lihat mengenai tumpang-tindih antar satu pasal dengan pasal lainnya adalah Pasal 2 di dalam rumusan TOR AICHR itu sendiri. Dalam pasal tersebut ditegaskan bahwa AICHR selaku lembaga yang berdiri dibawah kelembagaan ASEAN, tunduk dan patuh dengan prinsip yang dipegang ASEAN yang tertuang di dalam Pasal 2 Piagam ASEAN. Pasal tersebut berumuskan sebagai berikut

P-ISSN : 2407-6546
E-ISSN : 2685-2357

"The AICHR shall be guided by the following principles:

(2.1) Respect for principles of ASEAN as embodied in Article 2 of the ASEAN Charter, in particular:"[25]

Berdasarkan pada pasal dan ayat tersebut, telah dijelaskan bahwa AICHR berpegang teguh pada prinsip yang dipegang ASEAN yang bersumber pada pasal 2 dari Piagam ASEAN, yang berumuskan sebagai berikut:[26]

"In pursuit of the Purposes stated in Article 1, ASEAN and its Member States reaffirm and adhere to the fundamental principles contained in the declarations, agreements, conventions, concords, treaties and other instruments of ASEAN.

2) ASEAN and its Member States shall act in accordance with the following Principles:

(a) respect for the independence, sovereignty, equality, territorial integrity and national identity of all ASEAN Member States;

(b) shared commitment and collective responsibility in enhancing regional peace, security and prosperity;

(c) renunciation of aggression and of the threat or use of force or other actions in any manner inconsistent with international law;

(d) reliance on peaceful settlement of disputes;

(e) non-interference in the internal affairs of ASEAN Member States;

(f) respect for the right of every Member State to lead its national existence free from external interference, subversion and coercion

(g) enhanced consultations on matters seriously affecting the common interest of ASEAN;

(h) adherence to the rule of law, good governance, the principles of democracy and constitutional government;

(i) respect for fundamental freedoms, the promotion and protection of human rights, and the promotion of social justice;

(j) upholding the United Nations Charter and international law, including international humanitarian law, subscribed to by ASEAN Member States;

(k) abstention from participation in any policy or activity, including the use of its territory, pursued by any ASEAN Member State or non-ASEAN State or any non-State actor, which threatens the sovereignty, territorial integrity or political and economic stability of ASEAN Member States;

(l) respect for the different cultures, languages and religions of the peoples of ASEAN, while emphasising their common values in the spirit of unity in diversity;

(m) the centrality of ASEAN in external political, economic, social and cultural relations while remaining actively engaged, outward-looking,inclusive and non-discriminatory; and

(n) adherence to multilateral trade rules and ASEAN's rules-based regimes for effective implementation of economic commitments and

[25] Article 2, Section 1 Terms of Reference of ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights.
[26] Article 2 Charter of The Association of South East Asian Nations.

P-ISSN : 2407-6546
E-ISSN : 2685-2357

> *progressive reduction towards elimination of all barriers to regional economic integration, in a market-driven economy.*

Berdasarkan pada Prinsip ASEAN yang tertuang di dalam piagam tersebut, maka terdapat beberapa prinsip yang mengakibatkan AICHR memiliki keterbatasan ruang dalam bergerak untuk menjalankan fungsinya sebagai lembaga perlindungan HAM dia Asia Tenggara. Prinsip tersebut antara lain adalah "prinsip penghormatan kedaulatan negara anggota", dan prinsip "non-intervensi" yang tertuang pada Pasal 2 ayat (2) huruf a dan e. Prinsip tersebut cukup menyulitkan AICHR dari segi mekanisme karena AICHR tidak memiliki wewenang untuk melakukan beragam tindakan apabila terdapat pelanggaran HAM yang dilakukan oleh negara-negara anggota ASEAN. Hal ini disebabkan hal tersebut dianggap dapat mengintervensi dan mencederai kedaulatan negara tersebut.[27]

Selain itu, mekanisme dalam pengambilan keputusan AICHR juga berisiko tidak bersifat netral dan berakhir pada kepentingan masing-masing negara anggota. Hal tersebut disebabkan dalam pengambilan keputusan, AICHR menggunakan cara konsensus dan konsultasi. Hal ini ditegaskan di dalam TOR AICHR pada Pasal 6 ayat (1) yang berumuskan sebagai berikut

> *"Decision-making in the AICHR shall be based on consultation and consensus in accordance with Article 20 of the ASEAN Charter"*.[28]

Hal ini tidak lain bersumber kembali pada prinsip konsensus yang dipegang oleh ASEAN yang tertuang di dalam Piagam ASEAN dalam menyelesaikan sengketa maupun dalam mengambil putusan atas suatu persoalan.

Konsensus sendiri merupakan metode yang diterapkan oleh ASEAN, di mana suatu sikap atau putusan harus didasarkan pada suara yang bulat oleh seluruh negara anggota, sehingga apabila terdapat salah satu saja negara yang tidak menyetujui, maka putusan tersebut dapat batal. Metode ini sebenarnya telah menuai banyak kritik karena dianggap memberikan progres yang lambat bagi ASEAN. Bahkan metode ini sering kali disindir oleh kalangan akademisi dengan sindiran bahwa perkembangan ASEAN sama halnya dengan perkembangan negara anggota yang paling lambat apabila tetap menerapkan prinsip metode ini.[29]

Masalah selanjutnya, AICHR tidak memiliki mekanisme yang tertulis di dalam TOR AICHR untuk melakukan tindakan represif apabila telah terjadi pelanggaran-pelanggaran HAM di Asia Tenggara. Hal ini mengakibatkan AICHR hanya bisa diam dan tidak bisa melakukan apa-apa, tetapi di saat lain AICHR memiliki mekanisme untuk melakukan upaya preventif dengan melakukan promosi. Hal ini sangat disayangkan karena AICHR tidak memiliki ketakseimbangan antara upaya preventif dengan upaya represif, sehingga pada akhirnya AICHR hanya dianggap sebagai "*event organizer*" yang menghabiskan anggarannya untuk mengadakan kegiatan untuk mempromosikan HAM saja tanpa melakukan upaya yang signifikan terhadap kasus HAM yang telah dan sedang terjadi.

Hal tersebut dikritisi pula oleh mantan Menteri Luar Negeri Republik Indonesia, Hassan Wirajuda, yang menyatakan bahwa mekanisme proteksi AICHR masih lemah dan terlalu cepat ketika disahkan tanpa

[27] Fitri Nayana, "Efektivitas AICHR dalam Menangani Kasus Pelanggaran HAM", *Jurnal Demokrasi dan Otonomi Daerah*, Volume 15, Nomor 3, 2017, hlm. 201.
[28] Article 6, Section 1 Terms of Reference of ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights.
[29] Koesrianti, *Association of South East Asian Nations (ASEAN): Sejarah konstitusi dan integrasi kawasan*, Surabaya: Airlangga University Press, 2014, hlm. 102.

P-ISSN : 2407-6546
E-ISSN : 2685-2357

adanya evaluasi terlebih dahulu. Beliau menggarisbawahi "proteksi yang lemah" dengan salah satu contoh, yakni tidak adanya wewenang AICHR untuk menerima pengaduan.[30] Selain itu, beliau juga mengkritisi mekanisme AICHR yang tidak mengatur adanya wewenang untuk melakukan investigasi, serta wewenang untuk dapat menjatuhkan sanksi. Berdasarkan mekanisme AICHR yang tertuang di dalam TOR AICHR, AICHR hanya dapat melakukan upaya hingga tahap dialog saja. Padahal di dalam kawasan ASEAN, tidak semua negara anggotanya merupakan penganut "negara demokratis", sehingga ketika adanya upaya perlindungan HAM dalam bentuk dialog, tentunya negara-negara tersebut tidak akan menerima upaya tersebut, karena menganggap hal tersebut berupa ancaman.[31]

Selanjutnya, secara perspektif pendekatan, AICHR memiliki pendekatan yang berbeda dibandingkan komisi perlindungan HAM regional lainnya dalam menangani kasus pelanggaran HAM. Contoh yang paling mudah untuk kita bandingkan adalah perbandingan AICHR dengan sistem penanganan HAM di kawasan regional Eropa.

Di dalam wilayah regional Eropa, mereka memiliki sistem perlindungan HAM yang terdiri dari ECHR (*European Convention on Human Rights*) sebagai upaya untuk mempromosikan HAM di kawasan regional Eropa serta didukung dengan adanya instrumen ECtHR (*European Court of Human Rights*) sebagai lembaga yang berwenang dalam menerima pengaduan serta menjalankan peradilan untuk menjatuhkan hukuman bagi pelanggar. Sedangkan AICHR sendiri tidak memiliki mekanisme pengaduan dan pengadilan sama sekali.[32]

Berdasarkan bukti-bukti tersebut, maka dapat kita simpulkan bahwa penyebab dari lemahnya AICHR dalam menangani persoalan HAM di Asia Tenggara disebabkan adanya timpang tindih antara TOR AICHR dengan prinsip yang tertuang di dalam Piagam ASEAN, serta adanya kekosongan mekanisme di dalam TOR AICHR yang mengakibatkan AICHR menjadi "*ASEAN's Toothless Council*".

3. Upaya Evaluasi dan Perbaikan untuk Masa Depan AICHR

Dari beragam permasalahan yang timbul dari internal normatif ASEAN itu sendiri, tentunya timbul pertanyaan apakah mungkin AICHR masih bisa menjadi masa depan Asia Tenggara untuk menangani permasalahan HAM di kawasan regional, serta bagaimana AICHR dapat menjadi lembaga yang efektif untuk menangani permasalahan HAM di Asia Tenggara. Penulis berpandangan bahwa harapan tersebut masih terbuka untuk AICHR, dengan syarat perlu diadakannya "perombakan" di dalam TOR AICHR selaku landasan dasar dari lembaga itu sendiri.

Pertanyaan selanjutnya adalah, apakah memungkinkan untuk TOR AICHR dapat dilakukan perubahan? Untuk mengetahui hal tersebut, maka kita perlu melihat kembali pada TOR dari AICHR tersebut. Berdasarkan Pasal 9 TOR AICHR, dijelaskan bahwa TOR tersebut dapat dilakukan perubahan atas permintaan salah satu negara, dengan syarat disetujui dan disepakati oleh seluruh Menteri Luar Negeri se-ASEAN dalam pertemuan tingkat Menteri Luar Negeri ASEAN.[33] Berdasarkan pasal tersebut, maka dimungkinkan untuk diadakannya revisi di dalam TOR tersebut,

[30] Azis Kurmala, "Hassan: Mekanisme Proteksi AICHR masih Lemah", https://www.antaranews.com/berita/862964/hassan-mekanisme-proteksi-aichr-masih-lemah, diunduh 3 Juli 2020.
[31] *Ibid.*
[32] Oddie Bagus Saputra, *Op.Cit.*, hlm. 950.
[33] Article 9 Terms of Reference of ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights.

P-ISSN : 2407-6546
E-ISSN : 2685-2357

tetapi persyaratan dari perubahan tersebut memang cukup sulit.

Apabila *The TOR of The AICHR* dapat direvisi sedemikian rupa, maka penulis berpandangan tentu masih akan ada masa depan bagi AICHR serta masa depan bagi penegakan dan perlindungan HAM untuk Asia Tenggara.

D. Penutup

Kesimpulan

Pembentukan AICHR oleh ASEAN sebagai lembaga pengawas dan penegakan HAM di Asia Tenggara nampaknya masih memiliki "pekerjaan rumah" yang cukup banyak dan panjang untuk bisa mencapai fungsi hakikinya sebagai lembaga HAM Asia Tenggara. Hal ini terlihat dari perkembangan AICHR yang belum bisa memberikan efek yang signifikan terhadap perlindungan dan penegakan HAM di Asia Tenggara yang dalam kurun satu dasawarsa ini sedang menghadapi berbagai pelanggaran HAM di dalamnya yang diperparah dengan individu-individu yang duduk di dalamnya dianggap sebagai sosok yang tidak kompeten di bidang HAM. Ketidakefektifan AICHR juga disebabkan karena adanya timpang tindih antara ketentuan yang mengatur mekanisme AICHR dalam *the TOR of AICHR* dengan prinsip utama yang tertuang dalam Piagam ASEAN sebagai peraturan tertinggi dalam tubuh ASEAN. ketimpangan tersebut berdampak pada mekanisme pengambilan kebijakan yang tidak adil dan netral dalam tubuh AICHR sebagai satu-satunya lembaga HAM dalam Kawasan regional Asia Tenggara. Selain itu, AICHR secara mekanisme tindakan tidak difasilitasi secara tertulis dalam *the TOR of AICHR*, sehingga hal ini membuat AICHR hanya bisa duduk diam dan tidak melakukan apa-apa kecuali mempromosikan HAM secara *door-to-door* di kawasan Asia Tenggara. Satu-satunya upaya untuk bisa menyelesaikan persoalan tersebut adalah dengan mengambil tindakan revisi terhadap *the TOR of AICHR* dengan mengenyampingkan kemauan politik negara anggota ASEAN dan mengutamakan prinsip kemanusiaan

Saran

Untuk memastikan adanya masa depan dan keefektifan lembaga AICHR sebagai lembaga HAM Asia Tenggara, maka AICHR disertai dukungan dari petinggi ASEAN dan petinggi negara-negara anggota harus melakukan hal berikut:

1. Adanya inisiasi dari Menteri Luar Negeri negara-negara "besar" dan berpengaruh di ASEAN seperti Indonesia, untuk melakukan lobi politik dan menekan negara anggota ASEAN lainnya agar tindakan revisi terhadap isi *the TOR of AICHR* dapat segera dilakukan untuk penegakan HAM yang mumpuni di Asia Tenggara;

2. Adanya perubahan prinsip di dalam AICHR dengan kelonggaran untuk menyampingkan prinsip "non-intervensi" dan prinsip "menghormati kedaulatan" untuk sesuatu yang lebih mulia yakni prinsip "kemanusiaan" yang tentunya lebih tinggi dari prinsip lainnya;

3. AICHR perlu melakukan perubahan mekanisme dalam pengambilan keputusan yang selama ini dilakukan secara konsensus. Meskipun hal ini merupakan "*The ASEAN Way*" yang selalu dijadikan jalan tengah untuk negara anggota ASEAN, tetap diperlukan adanya penyampingan prinsip tersebut dengan cara pengambilan keputusan secara pemungutan suara untuk menghasilkan kebijakan yang efektif, dan;

4. Adanya aturan yang mengatur mekanisme AICHR untuk dapat menerima pengaduan serta kapabilitas untuk dapat menjatuhkan sanksi kepada pelaku, baik subjek hukum tersebut adalah orang, lembaga, ataupun negara.

P-ISSN : 2407-6546
E-ISSN : 2685-2357

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Dwi Ardhanariswari Sundrijo, *Regionalizing Global Human Rights Norms in Southeast Asia*, Berlin: Springer International Publishing, 2020.

Hsien-Li Tan, *The ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights Institutionalising Human Rights in Southeast Asia*, New York: Cambridge University Press, 2011.

Koesrianti, *Association of South East Asian Nations (ASEAN): Sejarah konstitusi dan integrasi kawasan*, Surabaya: Airlangga University Press, 2014.

Mochtar Kusumaatmadja dan Etty Roesmaryati Agoes, *Pengantar Hukum Internasional*, Bandung: Alumni, 2003.

Walter Woon, *The ASEAN Charter: A Commentary*, Singapore: NUS Press, 2015.

Dokumen Lain

Jurnal

Faustina Ivana (et.al.), "Kudeta Myanmar: Junta Militer di Era Modern", *Jurnal Pena Wimaya*, Volume 1, Nomor 1, 2021.

Fitri Nayana, "Efektivitas AICHR dalam Menangani Kasus Pelanggaran HAM", *Jurnal Demokrasi dan Otonomi Daerah*, Volume 15, Nomor 3, 2017.

M. Angela Merici Siba dan Anggi Nurul Qomari'ah, "Pelanggaran Hak Asasi Manusia dalam Konflik Rohingya", *Jurnal Islamic World and Politics*, Volume 2, Nomor 2, 2018

Oddie Saputra Bagus, "Peran ASEAN Intergovernmental Commission On Human Rights Sebagai Institusi HAM ASEAN: Kasus Rohingya di Myanmar 2012-2016", *Journal of International Relations*, Volume 5, Nomor 1, 2007.

Website

https://aichr.org/about-aichr/.
https://asean.org/asean-political-security-community/asean-intergovernmental-commission-on-human-rights-aichr/
https://www.antaranews.com/berita/862964/hassan-mekanisme-proteksi-aichr-masih-lemah
https://www.cnnindonesia.com/nasional/20141106165649-12-10094/komisi-ham-asean-dinilai-tak-bermanfaat
https://www.wsj.com/articles/SB10001424052970203517304574303592053848748
https://www.alinea.id/dunia/10-tahun-berdiri-aichr-dinilai-belum-penuhi-ekspektasi-b1XfX9jHH,
https://www.bbc.com/indonesia/dunia-55887214
https://m.medcom.id/internasional/asia/8kowO1Yk-10-tahun-berdiri-aichr-tak-penuhi-ekspektasi
https://www.republika.co.id/berita/kolom/fokus/18/08/29/pe7rnc318-dunia-harus-bergerak-adili-myanmar
https://www.kompas.com/global/read/2021/03/20/184311470/231-orang-telah-tewas-dibunuh-junta-militer-dalam-aksi-protes-anti-kudeta?page=all

Dokumen Hukum

Charter of The Association of South East Asian Nations.

Terms of Reference of ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights

PADJADJARAN LAW RESEARCH & DEBATE SOCIETY

Padjadjaran Law Review
Volume 9, Nomor 2, 2021

P-ISSN : 2407-6546
E-ISSN : 2685-2357