



**KELEMAHAN RESPON ASEAN INTERGOVERNMENTAL  
COMMISSION ON HUMAN RIGHTS (AICHR)  
TERHADAP KASUS TENTARA ANAK DI MYANMAR 2010-2015**

Atri Yuniar Nimas Amasti

Program Studi Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas Diponegoro  
Jalan Prof. H. Soedarto, SH, Tembalang, Semarang, Kotak Pos 1269  
Website: <http://www.fisip.undip.ac.id> Email: [fisip@undip.ac.id](mailto:fisip@undip.ac.id)

**ABSTRACT**

Myanmar is one of the biggest countries in the world who recruited children for child soldiers. The recruitment of child soldiers in Myanmar is recruited by Tatmadaw Kyi (Myanmar national army). To resolve this case Myanmar signed Joint Action Plan (JAP) with UN in 2012. But the efforts to resolve the case only came from international organizations whereas ASEAN as regional organizations has a commission for human rights that is ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR). In AICHR work plan AICHR mentioned child soldiers issue for thematic studies of human rights. The aim of this research is to analyze implementation of the work plan of child soldiers case in Myanmar. This research used literature study based of constructivism theory and correspondence with the stakeholder. Based on constructivism AICHR succeed to construct norms of human rights in ASEAN region. Furthermore AICHR could not implemented the works plan in child soldiers case in Myanmar because of the hard mechanism to carried out that case. The mechanism require both representative of AICHR and Myanmar to carried out that case in AICHR summit. Another reason for the failed implementation are the existence of non-intervention principal and weakness of protection function of AICHR.

**Keywords:** AICHR, *works plan, constructivism, child soldiers, Myanmar*

**PENDAHULUAN**

Isu Hak Asasi Manusia (HAM) saat ini telah mendapat perhatian khusus baik dari negara maupun organisasi internasional maupun regional. Masing-masing pihak berusaha untuk memajukan dan melindungi HAM di kawasannya. Hal ini dilakukan dengan membentuk kerjasama mengenai sistem HAM di dalam kawasannya untuk mengawasi dan menyelesaikan kasus HAM yang telah terjadi. Salah satu kawasan yang juga berupaya dalam pemajuan dan perlindungan HAM yaitu ASEAN. Negara-negara ASEAN menyepakati pembentukan sebuah komisi HAM pada Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) ASEAN Oktober tahun 2009 yaitu ASEAN *Intergovernmental Commission on Human Rights* (AICHR, 2009). Dalam kesepakatan ini juga negara-negara ASEAN membentuk *Terms of Reference* (TOR) yang mengandung tujuan dan mandat dari AICHR sebagai pedoman kerja AICHR. Melalui mandat yang terdapat pada TOR, AICHR merancang rencana kerja sebagai panduan kegiatan yang akan dilakukan dari tahun 2010 hingga 2015.

Dalam rencana kerja lima tahun AICHR tercantum beberapa isu HAM yang diangkat dalam studi tematik, salah satu isu tersebut yaitu isu tentara anak (AICHR, 2010). Tentara

anak sendiri merupakan anak dibawah usia 18 tahun yang direkrut sebagai anggota militer baik oleh angkatan bersenjata dari suatu negara maupun kelompok bersenjata dan dipekerjakan sebagai mata-mata, kurir, penanda ranjau, bertempur di bars depan, bahkan sebagai pelampiasan seksual (Amnesty International, 2002).

Tentara anak merupakan bentuk pelanggaran HAM terhadap hak-hak anak. Hingga saat ini terdapat 400.000 hingga 500.000 anak telah menjadi tentara anak (Bolton, 2015). Dari sekian banyak tentara anak di dunia, terdapat 10 negara sebagai perekrut anak tentara anak terbesar di dunia, Somalia dan Suriah menjadi negara terbesar dalam merekrut tentara anak, diikuti oleh Kongo, Sudan, Afganistan, Kolombia, Republik Afrika Tengah, Myanmar, Irak, dan Yaman (Whiteman, 2013). 10 negara ini melibatkan tentara anak dalam konflik internalnya, dan termasuk dalam kategori ekstrim karena merekrut anak dalam jumlah besar. Myanmar menjadi satu-satunya negara di Asia Tenggara yang masuk dalam 10 negara tersebut.

Kasus tentara anak Myanmar melibatkan pihak yang terlibat dalam konflik internal negaranya, yaitu tentara nasional angkatan darat Myanmar atau *Tatmadaw Kyi* dan kelompok pemberontak yang berasal dari beberapa etnis tertentu. Dalam menyelasikan kasus perekrutan tentara anak di Myanmar melibatkan PBB dan NGO *Child Soldiers International* dalam mengawasi proses perekrutan tersebut. Melalui pendekatan persuasif yang dilakukan PBB, UNICEF dan pemerintah Myanmar berhasil menyepakati *Joint Action Plan (JAP)* yang mewajibkan Myanmar untuk melepaskan tentara anak yang mereka miliki dan tidak kembali melakukan perekrutan (Child Soldiers International, 2015). Meskipun dengan adanya perjanjian tersebut, tidak serta merta membuat Myanmar menghentikan perekrutan tersebut. Berdasarkan laporan ILO dan UN CTFMR (*Country Task Force on Monitoing and Reporting*) hingga tahun 2014 terdapat 481 laporan mengenai perekrutan tentara anak (Child Soldiers International, 2015).

Akan tetapi penyelesaian kasus tersebut hanya dilakukan oleh organisasi pada tingkat internasional, untuk tingkat regional dalam hal ini ASEAN tidak menyentuh kasus tersbut. Padahal kasus tentara anak yang terjadi di Myanmar dapat menjadi satu pembahasan dalam studi tematik oleh AICHR, mengingat isu tentara anak tercantum di dalamnya. Akan tetapi dalam kerjanya selama lima tahun, peran AICHR dalam menanggapi kasus tentara anak dapat dikatakan cukup minim. Kurangnya peran AICHR dalam kasus ini salah satunya disebabkan oleh prinsip non-intervensi yang tercantum pada *ASEAN Charter*. Prinsip ini melarang adanya campur tangan pada konflik internal suatu negara.

Dalam penelitian ini peneliti memilih untuk menguraikan bagaimana respon AICHR dalam menanggapi kasus tentara anak di Myanmar terutama pada perekrutan yang dilakukan oleh *Tatmadaw Kyi*. Melalui penelitian ini diharapkan mampu untuk melihat sejauh mana peran AICHR dalam meningkatkan HAM di kawasan ASEAN terutama Myanmar. Mengingat AICHR merupakan komisi HAM yang bertujuan untuk memajukan dan melindungi HAM di kawasan ASEAN. Untuk menganalisis penelitian ini, peneliti menggunakan tipe penelitian eksplanatif dengan teknik pengumpulan data dengan studi pustaka dan korespondensi dengan pihak yang berkaitan dengan AICHR.

Untuk menganalisis penelitian ini peneliti menggunakan teori koonstruktivisme yang meyakini sebuah sistem internasional merupakan hasil kesepakatan bersama antar negara dalam menanggapi suatu fenomena sosial yang ada. Dalam penelitian ini konstruktivisme menggambarkan bagaimana AICHR mampu untuk mengkonstruksi norma HAM yang merupakan bentuk kesepakatan negara-negara anggotanya untuk memajukan perlindungan HAM di negaranya.

## PEMBAHASAN

### *Tatmadaw Kyi dan Tentara Anak*

*Tatmadaw Kyi* merupakan tentara angkatan darat Myanmar. *Tatmadaw Kyi* merupakan bagian dari pemerintahan junta militer Myanmar yang telah menguasai sejak tahun 1962 dan menamakan rezimnya dengan *State Peace and Development Council* (SPDC). Kudeta militer tahun 1962 dilakukan oleh Jendral Ne Win pada pemerintahan sipil yang pada saat itu dipimpin oleh U Nu dan menamakan kudeta militernya sebagai *Revolutionary Council* (Myoe, 2009). Setelah kudeta tersebut pemerintah junta militer mengubah Myanmar menjadi negara sosialisme dan menutup diri dari dunia internasional dengan slogan *Burmese Way to Socialism*.

Myanmar mengalami beberapa pergantian pemimpin yang dikarenakan banyaknya gelombang protes untuk mengakhiri junta militer. Hingga tahun 1992 pemerintahan Myanmar digantikan oleh Than Shwe, dan pada pemerintahan ini Myanmar mulai membuka dirinya pada dunia internasional. Hal ini terbukti pada tahun 1997 Myanmar bergabung dengan ASEAN. Tahun 2011 saat pemerintahan digantikan oleh Thein Sein pemerintahan junta militer berakhir. SPDC berhasil dibubarkan dan mengubah Myanmar menjadi *semi-civilian*.

Dengan adanya peran *Tatmadaw Kyi* dalam kancah politik Myanmar, tugas *Tatmadaw Kyi* semakin berat karena juga harus membendung kelompok pemberontak yang melakukan perlawanan kepada pemerintah pusat Myanmar. Tugas berat yang didapat oleh *Tatmadaw Kyi* tidak berbanding lurus dengan fasilitas yang didapatkan terutama selama di medan perang, seperti tempat yang layak, makanan, dan obat-obatan, sehingga menyebabkan turunnya minat masyarakat Myanmar untuk bergabung dengan *Tatmadaw Kyi* (Myoe, 2009). Padahal untuk melaksanakan tugas membendung kekuatan kelompok pemberontak diperlukan kekuatan militer yang kuat baik dalam jumlah maupun senjata.

Dengan rendahnya minat orang dewasa untuk bergabung dengan *Tatmadaw Kyi* menyebabkannya kekurangan personil, sehingga diperlukan personil tambahan sebagai kekuatan baru dari militer. Maka dari itu anggota *Tatmadaw Kyi* yang bertugas sebagai agen rekrutmen juga melakukan perekutan terhadap anak-anak untuk dijadikan sebagai tentara anak. Perekrutan ini dilakukan melalui dua cara, yaitu secara sukarela dan paksaan. Secara sukarela merupakan cara yang dilakukan oleh anak-anak yang secara sadar bergabung dengan *Tatmadaw Kyi* karena merasa dengan bergabung dengan angkatan militer dapat menjamin kehidupan mereka sehari-hari.

Sedangkan secara paksaan, anak-anak dijemput secara paksa oleh agen rekrutmen *Tatmadaw Kyi*, menculiknya saat pulang sekolah, bahkan melalui tipu daya yang bekerjasama dengan broker dari masyarakat sipil dengan memberikan iming-iming kepada anak yang berasal dari ekonomi rendah untuk mendapatkan pekerjaan yang layak dan berpendapatan tinggi (Child Soldiers International, 2015). Setelah mereka terjebak maka mereka akan dibawa ke barak militer, dan memulai proses validasi data. Dalam proses validasi data agen dari *Tatmadaw Kyi* melakukan pemalsuan dokumen yang menyatakan anak-anak baik yang direkrut secara paksaan maupun sukarela berada diatas 18 tahun dan secara sadar bergabung dengan *Tatmadaw Kyi*.

Berdasarkan laporan tahunan PBB (UN Annual Report), jumlah perekrutan tentara anak yang dilakukan oleh *Tatmadaw Kyi* tahun 2010 mencapai 194 anak, dan mengalami peningkatan dari hingga tahun 2012 dimana 2011 sebanyak 236 anak dan 2012 sebanyak 274 anak. Dari laporan ini tahun 2012 perekrutan anak mengalami peningkatan karena eskalasi konflik yang juga meningkat. Akan tetapi pada tahun 2012 juga Myanmar menandatangani JAP bersama UNICEF. Sehingga setelah tahun 2012 jumlah perekrutan mengalami penurunan dan sebanyak 699 anak dilepaskan oleh *Tatmadaw Kyi* (Hishelwood, 2015).

Pada kenyataannya Myanmar tidak menghentikan praktik perekrutan tentara anak oleh agen *Tatmadaw Kyi*. Berdasarkan laporan tahunan PBB (UN Annual Report) dan NGO *Child*

*Soldiers International* (Child Soldiers International, 2015) tahun 2013 dan 2014 perekrutan tetap dilakukan meskipun jumlahnya menurun, dari 197 anak turun hingga 126 anak. Akan tetapi pada tahun 2015 eskalasi konflik di Myanmar kembali meningkat, hal ini menyebabkan *Tatmadaw Kyi* kembali membutuhkan banyak personil sebagai kekuatan tambahan. Hal ini berimbas pada naiknya kembali jumlah perekrutan tentara anak pada tahun 2015 sebanyak 210 anak (UN Annual Report).

Dampak terhadap perekrutan tentara anak pada fisik yaitu luka-luka di tubuh dapat membuatnya tidak percaya diri apabila kembali pada kehidupan sosialnya. Sedangkan dampak psikologis berupa PTSD (*Post-Traumatic Stress Disorder*) akan membentuk *fear network* dimana membuat korbannya kembali mengingat memori-memori yang memberikan rasa trauma mendalam (Schauer dan Elbert, 2010).

Maka dari itu untuk melindungi anak-anak dari perekrutan tentara anak yang dapat menimbulkan dampak yang negarif, dunia internasional menyepakati untuk membentuk konvensi perlindungan terhadap hak anak. Diantaranya yaitu *Convention on the Rights of the Child*, *Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict* (OPAC), dan Konvensi 138 dan 182 *International Labour Organization* (ILO). Konvensi-konvensi ini secara garis besar mengatur hak-hak anak untuk tidak dilibatkan dalam konflik bersenjata dan dipekerjakan secara paksa.

#### *Konflik Myanmar*

Selama Myanmar di bawah pemerintahan junta militer muncul banyak perlawanan terhadap *Tatmadaw Kyi* yang menyebabkan konflik antara kelompok pemberontak dengan pemerintah Myanmar, dalam hal ini *Tatmadaw Kyi*. Hingga tahun 2015 eskalasi konflik terus meningkat meskipun telah terjadi transisi kepemimpinan ke arah demokrasi. Kelompok-kelompok oposisi ini memiliki satu tujuan yang sama, yaitu memiliki otonomi daerahnya masing-masing, seperti yang telah dijanjikan pada perjanjian Panglong 1948. Tujuan ini berusaha untuk mempertahankan tanah mereka dari SPDC yang dirasa mendiskriminasikan etnis mereka, tidak untuk melengserkan SPDC dari dunia politik. Dengan tujuan tersebut para kelompok ini lebih pantas disebut sebagai kelompok pertahanan daripada sebagai kelompok pemberontak (Human Rights Watch, 2002).

Tentara anak yang direkrut oleh *Tatmadaw Kyi* dilibatkan dalam konflik ini. Terdapat lima konflik yang melibatkan tentara anak, yaitu pertama konflik Kachin. Dalam konflik ini melibatkan Kachin *Independent Army* (KIA) dengan *Tatmadaw Kyi* dimana tentara anak dilibatkan untuk ikut bertempur di baris depan melawan pasukan lawan. Kedua yaitu konflik Shan *State* yang melibatkan etnis Shan. Konflik ini menempatkan tentara anak di baris depan dan menandai daerah ranjau milik lawan (Chen, 2014). Ketiga yaitu konflik Karen yang terjadi di utara negara bagian Karen. Dalam konflik ini tentara anak yang dilibatkan yaitu berasal dari *Border Guard Force* (BGF) yang merupakan gabungan dari kelompok-kelompok bersenjata yang telah mencapai perjanjian damai dengan pemerintah Myanmar (Child Soldiers International, 2013). Konflik keempat yaitu konflik Mon *State* yang melibatkan etnis Mon. Berdasarkan laporan PBB dalam konflik ini tentara anak dipekerjakan di baris depan dengan pelatihan penggunaan senjata terlebih dahulu. Terakhir yaitu konflik Wa yang terjadi di negara bagian Wa. Dalam konflik ini tentara anak ditempatkan untuk menandai daerah ranjau milik pasukan lawan (Chen, 2014).

#### *AICHR sebagai Badan Perlindungan HAM dan Pemajuan HAM ASEAN*

AICHR merupakan perwujudan dari Pasal 14 Piagam ASEAN. Dalam pasal tersebut menyebutkan bahwa ASEAN perlu untuk mendirikan badan HAM untuk melindungi dan memajukan HAM di kawasan ASEAN. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa AICHR merupakan bentuk kesepakatan negara-negara ASEAN. Seperti pendapat Alexander Wendt,

bahwa politik dan sistem dunia merupakan hasil konstruksi sosial atas kesepakatan bersama antar negara (Wendt, 1992). Disini negara-negara ASEAN menyepakati untuk menjadikan AICHR sebagai sebuah sistem untuk memajukan dan melindungi HAM di kawasannya. Sebagai bentuk nyata dari sistem ini, AICHR memasuki pilar-pilar ASEAN yaitu ekonomi, politik dan keamanan, dan sosial budaya, demi memperkuat pemajuan HAM di kawasan (Dinna Wisnu, 2016).

Dalam menjalankan kerjanya, AICHR terdiri dari perwakilan dari masing-masing negara ASEAN. Setiap perwakilan negara-negara anggota menjabat untuk satu kali masa jabatan selama 3 tahun dan setelahnya dapat diangkat kembali hanya untuk satu kali masa jabatan (TOR AICHR, 2009). Sebagai komisi HAM, AICHR tidak memiliki struktur organisasi (Dinna Wisnu, 2016), pemimpin dari AICHR berdasarkan TOR AICHR merupakan perwakilan dari negara yang menduduki jabatan ketua ASEAN. Perwakilan dari negara-negara anggota ini bertemu dua kali dalam setahun, ataupun dapat menyisipkan satu pertemuan lagi apabila terdapat pembahasan yang darurat.

### *Identitas Sebagai Dasar Pembentukan AICHR*

ASEAN merupakan bentuk dari asosiasi negara-negara berkembang yang sebagian besar terdiri dari negara-negara bekas jajahan. Negara-negara ini muncul sebagai bangsa yang berusaha untuk meningkatkan dan mengembangkan perekonomian, kekuatan negara, bahkan mulai berperan dalam kerjasama internasional baik bilateral maupun multilateral. ASEAN sendiri dibentuk untuk menghindari konflik yang mungkin terjadi antar negara kawasan Asia Tenggara dalam mencapai kepentingan nasionalnya di lingkup regional. Akan tetapi negara-negara ASEAN terfokus pada penguatan ekonomi akibat lemahnya ekonomi pasca penjajahan. Hal ini menyebabkan negara-negara ASEAN kurang memberi perhatian pada HAM. Sebagian besar negara ASEAN masih terlibat dalam pelanggaran HAM di negaranya, ditambah dengan sedikitnya negara di kawasan ini yang meratifikasi konvensi internasional mengenai HAM.

Lemahnya perhatian ASEAN terhadap HAM menyebabkan negara-negara anggota ASEAN dipersepsikan sebagai negara dengan tingkat perlindungan HAM yang lemah oleh dunia internasional (American Bar Association Rule of Law Initiative, 2014). Persepsi ini berujung pada *labelling* yang terus menerus disematkan pada negara ASEAN. Hal ini menjadi salah satu faktor dari terbentuknya identitas negara ASEAN sebagai negara dengan perlindungan HAM yang lemah. Identitas yang muncul ini memberi konsekuensi untuk bertindak, sehingga dalam memahami negara lain negara tersebut akan menyesuaikan persepsinya dengan identitas mereka (Hopf, 1998). Sehingga dengan identitas sebagai negara dengan perlindungan HAM yang lemah, antar negara ASEAN saling bekerjasama untuk menciptakan instrumen HAM sebagai bentuk keseriusannya dalam pemajuan dan perlindungan HAM di kawasan ASEAN. Hal ini tertuang pada peresmian Piagam ASEAN tahun 2007 Pasal 14, mengenai pendirian badan HAM ASEAN. Kesamaan pemikiran untuk membentuk mekanisme HAM di kawasan ASEAN merupakan bentuk identitas kolektif dari negara-negara ASEAN.

Sehingga pada tahun 2009, seluruh negara anggota ASEAN menyetujui untuk membentuk AICHR sebagai badan HAM ASEAN. Identitas kolektif yang muncul pada negara-negara ASEAN dapat memiliki peran yang spesifik untuk masing-masing negara dalam memahami sifat dari negara lainnya (Wendt, 1992). Melalui AICHR masing-masing negara ASEAN akan saling memahami keinginan satu sama lain, sehingga mampu mencapai tujuan dari pemajuan dan perlindungan HAM yang diinginkan. Dengan kesamaan identitas ini, perbedaan *power* antar negara ASEAN tidak menjadi hambatan kerjasama dalam membentuk AICHR.

### *Norma HAM oleh AICHR*

AICHR merupakan institusi yang menggambarkan struktur identitas dan kepentingan, struktur tersebut kemudian digambarkan melalui norma-norma formal yang berada dalam institusi tersebut, dan norma tersebut akan mengalami pelembagaan di dalam institusi maupun kepada negara-anggota institusi (Wendt, 1992). Sebagai badan HAM ASEAN AICHR mengkonstruksi norma HAM sebagai norma formal yang selama ini belum tercipta di kawasan ASEAN. Norma HAM oleh AICHR dituangkan pada ASEAN *Human Rights Declaration* (AHRD). AHRD yang diresmikan pada KTT ASEAN ke-21 merupakan hasil kesepakatan negara ASEAN.

Norma yang telah dibentuk ini kemudian akan dilembagakan menjadi dua norma yaitu norma struktural dan norma domestik (Rosyidin, 2015). Norma struktural merupakan suatu norma yang tingkat pelembagaannya pada taraf internasional. Norma ini merupakan hasil konstruksi aktor-aktor internasional yang kemudian aktor-aktor tersebut harus mematuhi norma yang telah dibuatnya. Dalam hal norma HAM di AICHR yang merupakan hasil kesepakatan negara ASEAN akan dilembagakan baik melalui beberapa diskusi maupun seminar. Sehingga norma tersebut dapat terlembaga dengan baik dimasing-masing negara anggota. Sedangkan norma domestik, merupakan norma yang melembaga dalam suatu negara yang didasarkan pada nilai dan perilaku yang dianutnya. Norma HAM yang dikonstruksi oleh AICHR telah disesuaikan oleh beberapa nilai kekhasan masing-masing negara ASEAN, sehingga sudah seharusnya norma HAM dari AICHR dapat diterima oleh negara anggotanya.

Norma HAM dari AICHR yang tertuang dalam AHRD meskipun tidak mengikat negara anggotanya dengan adanya *logic of appropriateness* negara ASEAN akan memepertimbangkan kepantasannya untuk mematuhi norma yang dibuatnya. *Logic of appropriateness* sendiri merupakan tindakan yang dilakukan oleh aktor sesuai dengan logika kepantasan terhadap sikapnya di dunia internasional. Sehingga tujuan dari norma HAM ini negara ASEAN meski tidak terikat dengan AHRD mampu menegakan dan memajukan HAM baik dengan mendukung instrumen HAM regional dan internasional, maupun melindungi HAM domestiknya. Akan tetapi harapan itu sulit dicapai, karena tidak semua negara dapat langsung menerima norma HAM. Sebenarnya kesuksesan strategi dan proses difusi norma tergantung pada tingkat mereka memberi kesempatan untuk pelembagaan (Acharya, 2004). Oleh karena itu, negara ASEAN yang masih terlibat dalam kasus pelanggaran HAM di negaranya, dalam kasus ini Myanmar, dapat dipastikan belum dapat memberi kesempatan norma HAM untuk melembaga di negaranya.

### *Peran Sosial AICHR*

Proses pelembagaan norma yang dilakukan AICHR merupakan bagian dari peran sosial AICHR dalam menjalankan perannya untuk memajukan dan melindungi HAM di ASEAN. Dalam menjalankan peran sosialnya ini AICHR terlebih dahulu menjadi agen lokal bagi ASEAN dalam menerapkan prinsip HAM universal (Acharya, 2004). Sebagai agen lokal AICHR berusaha untuk menyelaraskan nilai-nilai universal HAM yang sesuai dengan kekhasan ASEAN yang masih menjunjung tinggi adat istiadat di masing-masing negaranya. Sehingga dalam AHRD sedikit berbeda dengan HAM universal yang diakui melalui Deklarasi HAM Universal PBB. Pada tahun 2012, AICHR berhasil menciptakan AHRD. Meskipun pada proses perumusannya AHRD terkesan tertutup dan menuai banyak kritik terutama dari kalangan masyarakat sipil yang diwakili oleh CSOs atau *civil society organizations* (Djafar, dkk. 2014:9). AHRD berisikan nilai-nilai HAM yang telah disepakati oleh negara-negara ASEAN sebagai norma HAM, dan perlu dilembagakan pada negara ASEAN. Walau pada kenyatannya, pelembagaan norma HAM di negara ASEAN masih cukup kurang. Meskipun demikian, AHRD merupakan kemajuan bagi ASEAN untuk memajukan HAM di kawasannya,

dan sebagai bentuk keseriusan ASEAN untuk mengkonstruksi norma HAM yang belum tersentuh oleh ASEAN sebelumnya.

Peran AICHR selanjutnya yaitu mendorong negara-negara ASEAN untuk meratifikasi instrumen HAM internasional, sebagai bentuk keseriusan untuk memajukan dan melindungi HAM. Salah satu caranya yaitu dengan mengadakan dialog dengan negara lain, institusi regional maupun internasional (AICHR,2010). Selain itu dalam menangani kasus HAM di beberapa negara ASEAN, AICHR mengadakan *retreat*. *Retreat* sesuai mandat AICHR yaitu negara-negara ASEAN diperbolehkan untuk mengajukan permintaan mengenai informasi bila permasalahan HAM di negara tertentu dianggap perlu dibantu, akan tetapi dalam penyelesaiannya ditindak lanjuti dengan kegiatan bilateral oleh menteri luar negeri negara yang bersangkutan (Dinna Wisnu, 2016) Terdapat dua kasus yang pernah diadakan *retreat* yaitu kasus Sombath Somphone dari Laos dan Rohingya dari Myanmar.

Pada tahun 2013 Indonesia menginisiasi suatu dialog mengenai HAM. Dialog ini dilakukan pada peringatan ke-30 Deklarasi Wina tahun 2013, pemerintah Indonesia mengundang perwakilan AICHR untuk melakukan dialog mengenai situasi HAM di Indonesia, serta menggambarkan tantangan dan kemungkinan dalam kerjasama antara Indonesia dan AICHR kedepannya. Ide ini mendapat tanggapan yang positif dari seluruh anggota AICHR (Wahyuningrum, 2014). Sedangkan dalam usahanya untuk meningkatkan kesadaran dan partisipasi masyarakat ASEAN, AICHR bekerjasama dengan CSOs. Kerjasama antara AICHR dan CSOs memiliki mekanisme tersendiri, sehingga tidak semua CSOs di wilayah ASEAN dapat bekerjasama dengan AICHR. Mekanisme kerja bersama CSOs tertuang pada *Guidelines on The AICHR's Relations with CSOs* (AICHR, 2015). Peran lain dari AICHR yaitu pembahasan mengenai *corporate social responsibility* (CSR) yang menghasilkan CSR *guidelines* atau panduan tanggung jawab perusahaan untuk perusahaan di ASEAN (Djafar, dkk.,2014). Selain itu AICHR juga melakukan kajian mengenai migrasi, pada pertemuan konsultasi tahun 2013 (aichr.org).

#### *Respon AICHR pada Kasus Tentara Anak Myanmar*

Isu tentara anak tercantum pada studi tematik rencana kerja AICHR dari tahun 2010 hingga 2015. Studi tematik sendiri yaitu melakukan konsultasi dan pembahasan mengenai suatu isu ham, dengan beberapa badan sektoral ASEAN lainnya, organisasi regional maupun internasional, dan CSOs. Dalam diskusi ini akan menghasilkan suatu kesepakatan yang seharusnya mengikat pada pihak-pihak yang terlibat. Rencana kerja dan aturan penyelesaian masalah yang terdapat di AICHR telah disesuaikan dengan situasi HAM yang ada di ASEAN. Seperti yang dikatakan March dan Olsen, bahwa penyesuaian aturan dalam sebuah organisasi harus disesuaikan dengan keadaan dan situasi yang ada dimana aturan tersebut akan dibentuk (March dan Olsen, 2009). Berdasarkan pendapat tersebut, AICHR menyesuaikan aturan sesuai dengan situasi negara anggota yang masih kurang memperhatikan isu HAM, serta dalam menciptakan konsep HAM mengutamakan nilai-nilai ASEAN (*ASEAN ways*) yang telah ada. Dengan menyesuaikannya dengan situasi yang ada, aturan-aturan atau rencana kerja AICHR mendapat dukungan negara-negara anggota.

Sehingga kasus tentara anak seharusnya menjadi pembahasan yang telah disesuaikan oleh AICHR. Akan tetapi AICHR terkesan diam dalam menanggapi kasus tersebut. Setahun setelah penetapan rencana kerja AICHR hanya mengutamakan isu yang berkaitan dengan *ASEAN Economic Community 2015*. Tidak ada satupun wakil AICHR yang mengangkat kasus tentara anak ke diskusi AICHR. Suatu isu jika tidak dibawa oleh para wakil AICHR tidak dapat bahkan mustahil untuk naik ke meja AICHR dan membahasnya bersama pimpinan ASEAN yaitu AMM (Dinna Wisnu, 2016).

Alasan lain dari tidak diangkatnya kasus tentara anak ke meja AICHR, karena Myanmar sendiri terlibat dalam kasus perekrutan tentara anak. Sedangkan wakil AICHR

lainnya terhambat pada nilai ASEAN *ways* yang melarang adanya campur tangan pada kasus internal suatu negara. Walaupun ASEAN *ways* ini terkesan menghambat peran dalam implementasi rencana kerja AICHR, setidaknya ASEAN *ways* mampu menghalangi konflik senjata antar negara di ASEAN (Hsien-Li, 2011). Akan tetapi, sebagai salah satu negara anggota AICHR Myanmar sudah seharusnya mengikuti norma HAM yang ikut dikonstruksinya. Menurut Martha Finnemore, sebuah negara untuk menunjukkan telah tergabung dalam sebuah sistem sosial internasional perlu mengadopsi kebijakan yang telah disepakati bersama pada sebuah organisasi yang diikutinya, hal ini bukan karena perkembangan pada karakteristik maupun kondisi negaranya melainkan sebagai tanggapan terhadap norma yang telah dikonstruksinya (Finnemore, 1993).

Myanmar yang masih tertutup dalam konsep HAM AICHR merupakan bentuk intersubjektif Myanmar. Dalam kasus ini, Myanmar tergabung dalam AICHR memiliki kepentingan untuk menjauhkan diri dari identitas sebagai negara dengan pelanggaran HAM yang tinggi. Identitas suatu negara dapat menjadi dasar dari kepentingannya, negara akan menggambarkan kepentingannya berdasarkan persepsi mereka dalam mendefinisikan situasi yang ada (Wendt, 1992).

#### *Hambatan AICHR dalam Mengimplementasi Rencana Kerja*

Terdapat beberapa hambatan yang menghalangi kinerja AICHR dalam mengimplementasikan kerangka kerjanya. Pertama yaitu adanya prinsip non-intervensi yang berasal dari nilai ASEAN *ways*. Prinsip ini merupakan bentuk intersubjektif dari negara ASEAN, dimana mampu mempengaruhi kepentingan suatu negara (Wendt, 1992). Intersubjektif ini menjadi cara negara ASEAN agar terlepas dari intervensi negara lain yang menjadi negara ASEAN memiliki rasa traumatik. Kedua yaitu kurangnya fungsi perlindungan dari AICHR. Sejauh ini peran AICHR cenderung pada fungsi pemajuan dengan mendorong suatu isu HAM untuk dibahas.

Ketiga yaitu proses mekanisme pembahasan kasus yang rumit. Setiap permasalahan yang akan dibahas harus disepakati terlebih dahulu oleh semua negara anggota AICHR yang kemudian baru bisa diangkat ke sidang AICHR bersama dengan pimpinan ASEAN. Proses pembahasan kasus yang harus melalui pertemuan bersama pimpinan ASEAN menggambarkan kurangnya sikap independen dan insiasi dalam mempromosikan dan melindungi HAM. Hal ini dikarenakan penggunaan kata *intergovernment* yang berarti bahwa AICHR hanya perpanjangan dari kekuasaan negara (Jemadu, 2015). Maka dari itu mekanisme harus melalui pimpinan ASEAN dan mendapat suara bulat dari masing-masing negara ASEAN untuk naik ke meja AICHR.

Terakhir yaitu kurangnya kesadaran dari negara anggota AICHR untuk mematuhi norma yang telah dibuatnya. Tidak adanya *Logic of Appropriateness* menyebabkan pelembagaan norma kurang sempurna. Dalam kasus ini Myanmar, menjadi salah satu negara yang masih tertutup dalam konsep HAM AICHR. Hal ini karena intersubjektifitasnya dalam memandang HAM yang berbeda dengan nilai-nilai di dalam negaranya yang cenderung sosialisme.

## **PENUTUP**

Implementasi kerja AICHR terhadap rencana kerja yang telah dibuat dari tahun 2010 hingga 2015 dapat dikatakan kurang maksimal. Beberapa peran dalam rencana kerja belum terimplementasi sesuai dengan tujuannya. Salah satunya yaitu respon AICHR terhadap kasus tentara anak di Myanmar. Isu tentara anak tercantum pada studi tematik AICHR, akan tetapi dalam menanggapi kasus tersebut AICHR tidak menyentuh kasus tentara anak di Myanmar. Hal ini disebabkan oleh tidak adanya wakil AICHR yang mengangkat kasus tersebut ke meja diskusi AICHR.

Mekanisme yang rumit dengan pengangkatan kasus oleh salah satu wakil AICHR dan penentuan suara bulat memperlambat proses pembahasan suatu kasus di dalam AICHR. Hal ini menjadi salah satu penghambat implementasi kerja AICHR. Hambatan lainnya yaitu adanya prinsip non-intervensi, lemahnya fungsi perlindungan, dan kurangnya kesadaran negara anggota terhadap norma HAM yang telah dibuatnya. Perlu adanya kesadaran dari masing-masing negara untuk saling mendorong bagi negara yang masih meutup diri terhadap norma HAM yang telah disepakati bersama melalui AICHR.

## Referensi

- Acharya, Amitav. (2004, Spring). How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism. *International Organization*, No. 58 , 239–275.
- AICHR. (2010). *Documents: AICHR Five-Year Work Plan 2010-2015*. <<http://www.aichr.org>>. Diakses 15 Mei 2015
- AICHR. (2009, October 23). *Documents: Terms of Reference AICHR*. <<http://www.aichr.org>>. Diakses 15 Mei 2015
- AICHR. (2015). *Document: uidelines on The AICHR's Relations with Civil Society Organizations*. <[http://www.aichr.org /documents](http://www.aichr.org/documents)>. Diakses 25 Maret 2016.
- American Bar Association Rule of Law Initiative. (2014). “The Asean Human Rights Declaration: A Legal Analysis”. American Bar Association..
- Amnesty International. *Child Soldier Fact Sheet (3)*. New Zealand: Amnesty International.
- Bolton, D. (2015). "Nobel Peace Prize Winner Kailash Satyarthi Says There Are 500000 Child Soldiers Worldwide." <<http://www.independent.co.uk/news/world/europe/i-think-this-should-make-you-all-angry-nobel-peace-prize-winner-kailash-satyarthi-says-there-are-500000-child-soldiers-worldwide-10318124.html>>. Diakses 31 Agustus 2015.
- Chen, Kai. (2014). *Comparative Study of Child Soldiering on Myanmar-China Border*. Singapura: Springer.
- Child Soldiers International. (2013). *Chance for Change Ending the recruitment and use of child soldiers in Myanmar*. London: Child Soldiers International.
- Child Soldiers International. (2015). *Under the radar: Ongoing recruitment and use of children by the Myanmar army*. London: Child Soldiers International.
- Dirna Wisnu, Ph.D. (23 Mei 2016). “Korespondensi mengenai AICHR”. (Atri Yuniar Nimas Amasti, Pewawancara)
- Djafar, Wahyudi, Putra Ardimanro, dan Handoni Hilman. (2014). *Memperkuat Perlindungan Hak Asasi Manusia di ASEAN*. Jakarta: INFID dan ICCO.
- Finnemore, Martha. (1993, Autumn). International organizations as teachers of norms: the United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization and science policy. *International Organization*, Vol. 47, No 4 , 565-597.
- Hishelwood, Colin. (2015). " International voices call for more action on child soldiers". <<http://www.dvb.no/news/international-voices-call-for-more-action-on-child-soldiers-myanmar/59700>>. Diakses 1 Desember 2015.
- Hopf, Ted.(1998, Summer). The Promise of Constructivism in International Relation Theory. *International Security*, Vol. 23, No. 1, 171-200.
- Hsien-Li, Tan. (2011). *ASEAN Intergovernmental Comission on Human Rights Institutionalising Human Rights in Southeast Asia*. New York: Cambridge University Press.
- Human Rights Watch. (2002). *My Gun as Tall as Me*. New York: Human Rights Watch.
- Jemadu, P. A. (2015). “The Role of the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR) in promoting Human Rights in ASEAN: Past Achievements and Future

- Challenges". Disampaikan pada acara *30th Talking ASEAN* 19 Januari 2015 di The Habibie Center: ASEAN Studies Program.
- March, James G., dan Johan P. Olsen. (2009). "The Logic of Appropriateness". Arena Working Papers WP 04/09 Centre for European Studies. University of Oslo.
- Myoe, Maung Aung. (2009). *Building the Tatmadaw: Myanmar Armed Force Since 1948*. Singapura: Institute of Southeast Asian Studies.
- Rosyidin, Mohamad. (2015). *The Power of Ideas*. Sleman: Tiara Wacana.
- Schauer, Elisabeth dan Thomas Elbert. (2010). The Psychological Impact of Child Soldiering. Dalam Erin Martz, *Trauma Rehabilitation After War and Conflict*. Portland: Springer.
- United Nations. (2009). *Children and Armed Conflict Report of the Secretary-General*. General Assembly Security Council Annual Report.
- United Nations. (2010). *Children and Armed Conflict Report of the Secretary-General*. General Assembly Security Council Annual Report.
- United Nations. (2011). *Children and Armed Conflict Report of the Secretary-General*. General Assembly Security Council Annual Report.
- United Nations. (2012). *Children and Armed Conflict Report of the Secretary-General*. General Assembly Security Council Annual Report.
- United Nations. (2013). *Children and Armed Conflict Report of the Secretary-General*. General Assembly Security Council Annual Report.
- United Nations. (2014). *Children and Armed Conflict Report of the Secretary-General*. General Assembly Security Council Annual Report.
- United Nations. (2015). *Children and Armed Conflict Report of the Secretary-General*. General Assembly Security Council Annual Report.
- United Nations. (2016). *Children and Armed Conflict Report of the Secretary-General*. General Assembly Security Council Annual Report.
- Wahyuningrum, Yuyun. (2014). "The ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights: Origin, Evolution, and the way Forward". Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Wendt, Alexander. (1992, Spring). Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics. *International Organization*, Vol. 46, No. 2, 391-425.
- Whiteman, Hilary. (2013). "The Fight to Free Myanmar's Child Soldiers." <edition.cnn.com/2013/10/15/world/asia/myanmar-burma-child-soldiers/>. Diakses tanggal 10 Mei 2015.