

Efektivitas *Asean Intergovernmental Commission on Human Rights* (AICHR) dalam Mengatasi HAM di Asia Tenggara

Ahmat Reza Fahlefi Pattihua

Jurusan Magister Ilmu Hubungan Internasional

*Email: prezafahlefy@gmail.com

Abstrak

Keywords:
HAM, Efektivitas,
AICHR, ASEAN

Dalam tulisan ini, penulis membahas tentang efektivitas ASEAN Intergovernmental Commission On Human Rights (AICHR) dalam mengatasi HAM di Asia Tenggara. Semua data-data yang diambil baik data primer, sekunder maupun tersier akan dianalisis dengan menggunakan deskriptif analisis. Eksistensi AICHR yang di bentuk pada tahun 2009 lewat KTT ke 15 sebagai komisi HAM Regional kawasan Asia Tenggara, hingga saat ini masih jauh dari harapan. Penghormatan terhadap kebebasan serta promosi dan proteksi HAM seakan berada di ruang hampa. Jika ditelusuri dengan menggunakan teori efektifitas organisasi yang dikemukakan oleh Frank Biermann & Steffen Bauer. faktor-faktor penyebab ketidakefektifan AICHR berdasarkan variabel yang relevan dengan judul diatas terdapat banyak kendala. Hal ini dikarenakan Prinsip non-interverence, kewenangan yang terbatas, kurangnya sumberdaya organisasi, serta diferensiasi nilai HAM yang merupakan bagian yang sangat berpengaruh pada konsistensi Komisi HAM Regional ASEAN.

1. PENDAHULUAN

Setelah perang dingin berakhir, Hak asasi manusia (HAM) menjadi fokus utama dalam hubungan internasional dan bukan lagi sekedar menjadi isu non-tradisional. pandangan sebagian besar negara-negara hegemoni tentang HAM adalah suatu dimensi penting yang harus dipertimbangkan dan digunakan sebagai instrumen politik negara dalam mencapai kepentingan nasional. Tetapi HAM juga merupakan cermin kerja sama antarnegara dalam bentuk *international norms* [2]. Sesuai konteks ideologi, sosial, politik, ekonomi, dan budaya dunia, HAM merupakan wacana yang sangat dinamis dan selalu disuarakan. Secara singkat HAM didefinisikan sebagai hak fundamental yang dimiliki manusia semata-mata karena ia manusia, dan bukan karena diberikan oleh masyarakat atau

hukum positif [3]. Definisi ini telah melalui berbagai pergulatan teoritik dan perubahan sesuai dengan konteks sosial yang melatarbelakanginya.

Pada konferensi dunia tentang HAM tahun 1993, sebuah deklarasi disetujui oleh negara-negara anggota PBB di Wina yang disebut Vienna Declaration (Deklarasi Wina). Negara-negara anggota ASEAN pun juga menyetujui deklarasi ini, dan menjadi awal dari komitmen negara-negara anggota ASEAN untuk menegakkan HAM di kawasan Asia Tenggara. Konferensi dunia tentang HAM ini menyatakan perlunya untuk mempertimbangkan pembentukan perjanjian di tingkat regional dan sub regional untuk pemajuan dan perlindungan hak asasi manusia [25].

Pemikiran mengenai HAM pun berkembang seiring berjalannya waktu. Perdebatan dari kelompok-kelompok lainnya terkait HAM tak bisa dihindari dan menolak

universalisasi HAM, dimana dasar pemikiran atau postulat yang dianut kaum *Western* sangat kontras dengan nilai-nilai yang ada di Asia khususnya Asia Tenggara. Perdebatan dari berbagai kelompok terkait isu HAM bukan berarti terjadi resistensi dalam perubahan, Namun Diferensiasi dari nilai-nilai dan budaya yang tumbuh di sebuah Negara memiliki konsep yang berbeda. Seperti yang dikatakan tokoh relativis Budaya seperti Adamantia Pollis bahwa, HAM universal berbeda dengan HAM yang di anut kaum partukler. Karena hak politis dan hak sipil tidak sesuai untuk masyarakat yang ada di luar negara-negara Barat. alasan Menurut mereka yaitu perjuangan untuk gerakan menginternalkan HAM tersebut di tolak dan tidak dihargai sebagai prinsip universal. Karena budaya dan tradisi yang dianut didalamnya berisikan Hak asas manusia dan merupakan pedoman kepercayaan. Dengan kata lain, pemahan tentang konsep HAM akan berbeda-beda tergantung keyakinan budaya masyarakat yang berbeda pula. Sejauh ini penerapan HAM baru dinilai efektif pada negara-negara maju, walaupun hampir semua negara yang tergabung dalam PBB pada tahun 1948 menandatangani Deklarasi Universal HAM (DUHAM), Namun penerapannya di beberapa belahan dunia masih merupakan sesuatu yang kontroversi, terutama di negara berkembang, atau yang dikenal dengan istilah Negara Dunia Ketiga. Pembangunan negara atau kawasan dianggap sebagai sesuatu yang lebih mendesak ketimbang isu HAM.

2. PEMBAHASAN

Asia Tenggara merupakan kawasan yang mencakup Indochina, dan Semenanjung Malaysia, serta pulau-pulau disekitarnya. ASEAN (*Association of Southeast Asian Nations*) sebagai organisasi regional kawasan di Asia Tenggara yang memberi banyak harapan untuk terjalinnya hubungan internasional di kawasan yang semakin stabil [17]. Sebagai bentuk kerja sama kawasan, ASEAN dianggap sebagai salah satu instrumen yang mampu menjaga keamanan dan kestabilan kawasan. ASEAN resmi berdiri melalui Deklarasi Bangkok pada 8 Agustus 1967. Organisasi ini

dirintis oleh lima negara yang terdapat di kawasan Asia Tenggara, yaitu Thailand, Malaysia Indonesia, Filipina, dan Singapura [18].

Isu HAM di kawasan Asia Tenggara masih menjadi wacana sensitif. Lembaga regional atau ASEAN yang didirikan pada 1967 sebagai kawasan berbentuk *security community*, dikarenakan adanya kehadiran kepentingan dan identitas bersama di antara negara anggota untuk menciptakan hubungan damai di dalamnya [1]. Di Asia Tenggara, konsep *Security Community* merupakan sebuah perkumpulan antar beberapa negara yang secara khusus membahas tentang jaminan keamanan di kawasan mereka [18].

Sebagai negara-negara yang baru merdeka, maka prioritas utama adalah pembangunan nasional, serta keamanan yang mendukung untuk kemajuan ekonomi dan stabilitas politik selain itu, terlepas dari apapun sistem pemerintahannya. Sementara isu-isu lain seperti pelanggaran HAM sepertinya tidak begitu mendapat perhatian, walau terjadi banyak kasus pelanggaran di kawasan ini, seperti kasus-kasus yang terjadi selama pemerintahan orde baru, Presiden Soeharto di Indonesia. Di Kamboja terkait kasus genosida berupa kejahatan kemanusiaan pada era Pol Pot yang belum terselesaikan dan konflik perbatasan Kamboja-Thailand atas klaim kuil Preah Vihear yang menimbulkan sejumlah penduduk menjadi korban serangan baku tembak antara keduanya. Selanjutnya, di Thailand terdapat sejumlah aksi penembakan maupun pengeboman terhadap Melayu Pattani dari pemerintah pusat Thailand sebagai respon separatisme yang menimbulkan korban ratusan masyarakat Pattani yang mayoritas beragama Muslim. Di Malaysia juga terjadi pelanggaran HAM dalam bentuk diskriminasi rasial dan pemberlakuan *Internal Security Act*. Di Filipina, terjadi pelanggaran HAM terkait terjadinya krisis demokrasi, di mana adanya penentangan pihak militer terhadap pemerintahan Marcos yang menyebabkan pertumpahan darah dan perang sipil terkait pelanggaran HAM terhadap suku Moro-Mindanao.

ASEAN terus menerus membangun solidaritas. Adanya konsep "*ASEAN Way*" dimana

menjadi salah satu modal penting menuju proses konsolidasi dan integrasi kawasan termasuk memperkuat kerjasama keamanan. Dalam konteks ini fondasi “*ASEAN Way*” diartikulasikan dalam lima prinsip yang disepakati yaitu “*non-interference*”, “saling menghormati kedaulatan, kesepakatan (*consensus*), menolak ancaman dan penggunaan kekuatan militer dan menjaga prinsip keamanan komprehensif (*comprehensive security*)”. Kelima konsep tersebut pada dasarnya merupakan basis dari keamanan komunitas. Karena elemen-elemen tersebut merupakan kunci stabilitas politik dan keamanan Asia Tenggara. Tujuan utama “*ASEAN Way*” mampu menjadi dua alat pokok yaitu, pertama, Menghindari terjadinya peperangan dan penggunaan militer dan yang kedua adalah sebagai mekanisme resolusi konflik.

Pelanggaran HAM selalu terjadi di kawasan Asia Tenggara. Kondisi ini menunjukkan sebuah ironi dimana negara-negara anggota ASEAN harus memulai kesepakatan untuk menghargai HAM dengan mempromosikan dan memproteksi sebagaimana yang tercermin dalam pembentukan “*ASEAN Charter*” pada 20 November 2007 di Singapura, sebagai sebuah perjanjian bersama yang mengikat secara hukum dalam suatu wadah bersama. Berbagai langkah di atas merupakan suatu bentuk untuk menghargai dan mengakui keberadaan hak asasi manusia. Ironisnya, ASEAN sebagai kawasan yang dianggap berhasil dalam memelihara stabilitas perdamaian, keamanan dan pembangunan ekonomi kawasan, masih belum sebanding dengan langkah-langkahnya untuk mempromosikan dan menegakkan HAM. Berbagai sorotan dunia internasional terhadap pelanggaran hak asasi di ASEAN masih tinggi. Sejumlah persoalan pelanggaran hak asasi manusia yang telah dan masih terjadi di kawasan Asia Tenggara.

Dalam piagam ASEAN Bab I, pasal 1 (ayat 7) yang dikatakan sebagai “Komunitas ASEAN” adalah sebuah komunitas yang ditujukan untuk memperkuat demokrasi dan melindungi HAM. Kemudian, pada pasal 14 juga disebutkan bahwa untuk memajukan dan melindungi hak-hak asasi

dengan membentuk badan Hak HAM ASEAN. Untuk mengimplementasikan hal tersebut dengan melihat berbagai persoalan tersebut maka dibentuklah *The ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights* (AICHR) [23]. AICHR adalah bagian dari kelanjutan pelaksanaan ASEAN Charter, dan diresmikan pada 23 Oktober 2009 pada saat penyelenggaraan ASEAN Summit ke-16 di Hua Hin, Thailand. Adanya badan ini dimaksudkan untuk mempermudah dan mengurangi berbagai macam permasalahan pelanggaran HAM di Asia Tenggara. Komisi HAM ada untuk mempromosikan dan melindungi hak asasi manusia, dan kerjasama regional tentang HAM, di negara-negara anggota ASEAN. Kemajuan komitmen ASEAN terhadap hak asasi manusia juga dapat dilihat dalam Deklarasi Hak Asasi Manusia ASEAN (AHRD) dan *roadmap* komunitas ASEAN 2009-2015 [19].

Setelah hampir dua dekade sejak AICHR didirikan, tidak dapat di pungkiri bahwa terdapat banyak masalah yang muncul terkait lembaga baru ini. *The Solidarity For Asian People’s Advocacy Task Force On Asean And Human Rights* (SAPA TF-AHR), suatu koalisi yang terdiri dari lebih dari 70 Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) di Asia Tenggara, Membuat laporan AICHR yang berjudul *Hiding Behind Its Limits: A Performance Report On First Year Of The AICHR*. Di dalamnya terdapat pembahasan mengenai permasalahan-permasalahan baik yang muncul terkait pengaturan yang ada di dalam kerangka acuan.

Sejak dibentuk pada tahun 2009 lewat KTT ke 15, AICHR terlihat menghindari penyelesaian sengketa, banyak laporan yang di sampaikan oleh Beberapa NGO seperti KontraS (komisi untuk orang hilang dan anti kekerasan) sering di abaikan oleh komisi tersebut. Hal ini yang membuat ASEAN dianggap tidak mampu mewakili kepentingan negara anggotanya. Ketidakefektifan Lembaga HAM ASEAN dalam hal ini AICHR dalam menangani berbagai persoalan terkait penegakan HAM di ASEAN. Penulis merasa bahwa masih ada banyak faktor yang menghambat AICHR dalam menangani

berbagai persoalan yang terjadi dalam kasus pelanggaran HAM di Asian Tenggara.

2.1. Kasus Pelanggaran HAM yang Ditangani AICHR

Isu HAM mulai menjadi perhatian di kawasan seiring sorotan yang diterima ASEAN dari negara-negara luar kawasan mengenai berbagai kasus pelanggaran HAM yang terjadi di sini. Beberapa kasus yang paling disoroti adalah dugaan pelanggaran HAM terhadap tokoh demokrasi Myanmar, Aung San Suu Kyi, serta pembantaian terhadap etnis rohingya dan juga kasus-kasus yang terjadi selama era pemerintahan Presiden Soeharto di Indonesia. Kasus lain yang cukup menjadi sorotan adalah pembunuhan aktivis HAM Munir pada tahun 2004 dalam penerbangan menuju Amsterdam, diatas pesawat milik maskapai penerbangan Garuda Indonesia.

Selain itu semenjak berdirinya komisi HAM ASEAN dalam hal ini AICHR, terdapat beberapa kasus pelanggaran HAM berat yang di laporkan kepada komisi tersebut seperti tertera pada tabel di bawah ini [21].

Tabel 1. Pelanggaran HAM ASEAN

Kasus	Jumlah	Negara	Pelapor
Buruh imigran	9	Indonesia	Serikat Buruh Migran Indonesia (SBMI)
Pelanggaran atas kebebasan pers	2	Indonesia	LBH Pers
Kejahatan kemanusiaan	3	Indonesia	Kontras
Hak-hak wanita	1	Indonesia	Koalisi Perempuan Indonesia
Hukuman mati	1	Singapura	Save Vui Kong Campaign
Pembunuhan di Maguindanao	1	Philipina	Center for International Law
Pembantaian etnis Rohingya	1	Myanmar	KontraS
Total	18		

Sumber: SAPA 2015 (*Solidarity for Asian Peoples' Advocacies*)

Tanggapan yang diberikan oleh AICHR atas laporan-laporan dari KontraS (Komisi untuk Orang Hilang dan Tindak Kekerasan) terkait beberapa pelanggaran HAM yang terjadi di kawasan Asia tenggara sangat tidak memuaskan. KontraS menilai AICHR, bahwa lembaga ini tidak berkontribusi penuh di dalam penegakan HAM di wilayah Asia Tenggara. Menurut Kordinator Badan Pekerja KontraS, Haris Azhar, dalam jumpa pers di jakarta bahawa AICHR yang merupakan Komnas HAM ASEAN ini, tidak merespon pelanggaran HAM yang terjadi di negara-negara anggota ASEAN, seperti yang terjadi di Burma, Thailand Selatan, dan Filipina Selatan. (Koran Tempo:2012)

Pada pertemuan AICHR bulan desember 2013, lembaga-lembaga ASEAN yang menyampaikan laporan mengena kasus-kasus diatas diinformasikan oleh ketua komisi bahwa AICHR belum dapat menerima proses kasus-kasus pelanggaran HAM yang diajukan.

Dengan demikian jika melihat perkembangan hingga saat ini, mekanisme HAM di ASEAN masih belum bisa menerima pengaduan, sehingga menimbulkan pertanyaan untuk apa dipertahankan. Pembelajaran terpenting dari komisi HAM antar-Amerika memperlihatkan, pada mulanya pun tidak memiliki mekanisme pengaduan, namun setelah muncul tekanan agar komisi HAM amerika menyelidiki kasus peenculikan di Argentina, sekarang bukan saja Argentina yang berubah menjadi demokratis namun komisi HAM di benua Amerika ini pun menjadi lembaga yang paling efektif dalam perlindungan dan penegakan HAM. Sementara Mekanisme HAM ASEAN masiih sebatas pada mendapatkan informasi. Masyarakat sipil mempunyai peluang dan tantangan dalam penyusunan Deklarasi HAM ASEAN (*ASEAN Human Rights Declaration atau AHRD*). Berbeda dengan praktik mekanisme HAM Eropa dan antar-Amerika, dimana mekanisme yang dibentuk setelah deklarasi itu dirumuskan, berbeda dengan ASEAN yang sebaliknya, praktik dilakukan

lebih dulu setelah itu baru konvensi dirumuskan. Hingga Saat ini badan AICHR sedang merancang dan menyusun *ToR* untuk Drafting Group AHRD, serta diharapkan dokumen HAM ASEAN ini mempunyai nilai tambah yang lebih baik ketimbang dokumen HAM di wilayah regional lain

2.2. Lembaga HAM Regional

Sistem HAM regional tujuannya adalah untuk memperkuat perlindungan dan pemenuhan hak asasi manusia dengan mempertimbangkan pertimbangan regional, seperti tradisi, nilai, budaya, dan praktik bersama. Ketika lembaga domestik gagal dan tidak bisa menegakkan hukum, atau ketika mereka sendiri yang melakukan pelanggaran hukum, maka harus perlu untuk mencari hukum pengganti di luar batas-batas nasional. Kerangka hukum nasional dapat memberikan hak kepada pengadu yang dilanggar untuk membawa kasus pelanggaran kepada lembaga HAM atau badan regional, sehingga negara tersebut menjadi bagian dari kerangka ini, dan memastikan bahwa semua upaya nasional telah habis atau dianggap tidak efisien. Selain itu, lembaga HAM regional juga mampu untuk melakukan monitoring pelaksanaan dan pemenuhan hak atas pendidikan, biasanya melalui penyampaian laporan.

Pada tahun 1946, setelah perang dunia II berakhir, ada tiga lembaga regional hak asasi manusia yang sudah berdiri, diantaranya adalah Amerika, Eropa dan Afrika. Mekanisme lembaga regional hak asasi manusia dibentuk sebagai upaya untuk memfokuskan masalah sosial-ekonomi, politik, budaya serta bagaimana pengaturan hukum di kawasan tersebut. Lembaga regional HAM juga melakukan suatu sistem yang hampir mirip dengan negara-negara yang merupakan bagian dari kenggotaan sebuah lembaga regional. Selain itu, untuk mengurangi pelanggaran HAM, lembaga regional hak asasi manusia melakukan kinerjanya dengan represif agar setiap negara harus tunduk dan patuh [20].

Kemajuan serta perlindungan HAM mampu berjalan dengan baik sesuai dengan kesepakatan bersama negara-negara anggota sesuai dengan

mandat dari mekanisme hak asasi manusia regional. Selain mekanisme dari lembaga regional mengenai HAM, ada kekuatan, akuntabilitas dan struktur yang memuat hal-hal sebagai berikut:

1. Pengaduan

Prosedur kerja dari lembaga Hak asasi manusia regional sebagai lembaga hukum harus memeriksa dan menganalisis serta membuat keputusan terhadap negara anggota terkait pelanggaran HAM terhadap individu atau kelompok sesuai laporan yang diterima. Lembaga regional akan membuat surat rekomendasi yang bersifat khusus kepada negara. Jika terindikasi ada bukti pelanggaran berupa remedies yang sesuai dan semestinya. Harus ada laporan dari negara anggota mengenai langkah-langkah yang harus dilakukan sesuai dengan surat rekomendasi tersebut.

2. Pemantauan

Negara-negara anggota wajib memberikan informasi dan situasi yang kredibel kepada lembaga regional terkait perkembangan HAM di negara tersebut, selain itu mekanisme lembaga regional adalah harus selalu memantau situasi dan kondisi umum serta memberikan laporan berupa rekomendasi untuk hal-hal apa yang perlu dilakukan. Selain pemantauan, lembaga regional juga harus meninjau kembali dengan melakukan kunjungan dan investigasi ke negara-negara anggota dan sudah tentu menjadi suatu kewenangan dari lembaga regional.

3. Bantuan

Setiap negara harus memberikan otoritas, bantuan serta sumber daya berupa kantor sekretariat untuk perwakilan agar dengan mudah menjalankan tugasnya secara bebas, efektif dan fungsional.

4. Komposisi

Setiap anggota yang di pilih harus sesuai dengan mekanisme pemilihan yang jujur dan adil dan juga harus diberikan kesempatan kepada LSM untuk memberikan sumbansi berupa sarat atau pendapat. Perwakilan dari setiap negara anggota dalam mekanisme hak

asasi manusia regional harus memiliki kompetensi dan integritas serta loyalitas yang tinggi.

2.3. ASEAN Intergovernmental Commission Of Human Rights (AICHR)

Setelah berakhir perang dunia ke-II, Pembangunan mekanisme hak asasi manusia telah di upayakan pada tingkat regional di berbagai kawan dunia. Majelis Umum PBB telah berusaha untuk membentuk aturan atau sebuah mekanisme yang lebih efektif dan signifikan dibandingkan dengan lembaga HAM Internasional, dimana Majelis Umum PBB membuat mekanisme hak asasi manusia di level Regional. Alasan pembentukan mekanisme HAM regional adalah kesamaan sejarah, budaya dan letak geografis. Misalnya seperti informasi atau pembuatan rekomendasi akan lebih mudah dan lebih efektif jika berasal dari lembaga regional. Berbeda halnya dengan mekanisme HAM ditingkat internasional yang tingkat inisatifnya terlalu sulit, mengingat luasnya kawasan dan perbedaan kultur, sejarah dan letak geografis. Selain dari itu, pembentukan lembaga HAM regional juga diyakini sebagai sebuah kepercayaan dari kawasan regional dan menghindari statemen yang sedikit skeptis dimana dapat menghindari pemikiran yang menyimpang tentang HAM sebagai alat untuk kekuasaan pihak barat dalam mengimbangi tekanan dari kawasan lain [16].

Konferensi Tingkat Tinggi-21 ASEAN di Phnom Penh, Kamboja. Kepala negara anggota dari PBB Asia Tenggara (ASEAN), pada kesempatannya Menegaskan mengenai komitmen ASEAN terkait perlindungan HAM, tujuan-tujuan dan prinsip-prinsip kebebasan yang fundamental serta yang temaktub dalam Piagam ASEAN, yang di dalamnya juga termasuk prinsip-prinsip aturan hukum, demokrasi, dan tata kelola yang baik. Para Anggota dari negara-negara ASEAN telah sepakat terhadap pentingnya Komisi Antar pemerintah ASEAN untuk hal-hal mengenai Hak Asasi Manusia ,sebagai lembaga regional yang akuntabel untuk pengembangan dan perlindungan HAM di ASEAN, yang berguna bagi terbentuknya

Komunitas ASEAN yang sasarannya kepada masyarakat dan sebagai instrumen untuk pembangunan sosial dan keadilan yang berkembang, serta penyempurnaan martabat manusia dan pemenuhan kualitas hidup yang layak untuk masyarakat ASEAN.

Dengan kehadiran mekanisme HAM di kawasan Asia Tenggara sudah dinantikan dan telah lama menjadi ekspektasi masyarakat ASEAN. Perlahan-lahan rezim HAM regional mulai muncul, seperti rezim HAM Eropa dibawah padata tahun 1960, rezim HAM Amerika pada tahun 1968, dan rezim HAM Afrika pada tahun 1981 dibawah *African Charter*. Akan tetapi, dengan melewati beberapa dekade setelah pembentukan lembaga regional di tiga kawasan diatas, perkembangan ini belum di sentuh oleh kawasan Asia.

Setelah itu melalui *World Conference on Human Rights* pada tahun 1993 di Wina, muncul ketidaksepahaman antara pihak Barat dan negara-negara berkembang terkait dengan gagasan-gagasan fundamental HAM semakin terlihat. Ketidaksepahaman tersebut mulai dari masalah tentang internalisasi atau yang disebut dengan universalitas HAM yang kontradiksi, dimana lebih memfokuskan kepada penekanan *Asian values* (tanggung jawab sosial) dan hak-hak umum ketimbang hak-hak individu. Akan tetapi, seluruh negara ASEAN menanggapi serta menyambut positif konsensus yang telah dihasilkan di dalam Konvensi tersebut.

Kesadaran masyarakat ASEAN untuk menegaskan perlunya kerjasama antar negara terkait pemenuhan HAM dalam pernyataan yang lebih rinci ditegaskan dalm pertemuan tingkat menteri di Kuala Lumpur Malaysia pada tahun 1991. Dalam *Joint Communique* ini dinyatakan bahwasanya para menteri luar negeri melakukan *sharing* mengenai isu HAM dan gagasan-gagasan tentang penerapan pemenuhan HAM dalam hubungan antar Negara. Walaupun HAM bersifat universal, namun kemajemukan budaya, ekonomi dan sosial dari Negara masing-masing, maka pelaksanaannya berasimilasi pada kompetensi dan akuntabilitas negara masing-masing. Selanjutnya

Ditegaskan juga bahwa kerjasama internasional dalam menerapkan HAM tidak boleh terbentur dengan prinsip kedaulatan Negara [12].

Pada tahun 2000, pertemuan pada tingkat menteri menyetujui langkah konkrit dalam rangka pembentukan mekanisme HAM regional di ASEAN, para menteri mulai berkonsultasi dengan beberapa para *Senior Officials* ASEAN dan menyetujui perlu adanya pembentukan mekanisme di tingkat nasional mengenai HAM di pada Negara anggota ASEAN [13]. Respon dari berbagai Negara ASEAN cukup beragam, sebagian menyambut baik dan ada sebagian lain juga cenderung menolak. Menanggapi hal ini, diadakan *workshop* mengenai Mekanisme Regional HAM ASEAN yang dilakukan di Jakarta pada Juli tahun 2001 dan. Berbagai upaya ini diharapkan bisameberikan pemahaman dan menjadi sarana pencerahan antara anggota-anggota ASEAN mengenai dengan pembentukan mekanisme regional HAM [14].

Akhirnya Negara-negara ASEAN mengeluarkan Joint Communique (Komunike Bersama) Pada tahun yang sama, yang mana menyatakan pemahaman yang sama secara bersama mengenai komitmen dan kepatuhan mereka dalam menghormati hak asasi manusia berdasarkan isi dari Deklarasi Wina [6]. Sesuai Joint Communique, negara-negara ASEAN konsisten dalam melakukan koordinasi serta konsolidasi agar bisa mencapai *common approach* atau pendekatan bersama mengenai HAM dan ikut secara aktif dalam penerapan pemajuan dan perlindungan hak asasi manusia.

Pembentukan Komisi HAM tingkat ASEAN adalah sebuah langkah yang tepat dan lebih baik terhadap pengembangan nilai-nilai HAM untuk direalisasikan di kawasan Asia Tenggara. Selanjutnya, komisi HAM juga dibentuk sebagai solusi untuk kemudahan dan perbaikan implementasi serta penegakan HAM di Asia Tenggara. Oleh karena itu, Setelah melalui hampir dua dekade dan mendapat tekanan yang represif dari pihak Barat, Pembentukan mekanisme hak asasi manusia di tingkat regional akhirnya terealisasi. berdasarkan Pasal 14 Piagam

ASEAN, AICHR mulai dibentuk oleh para kepala pemerintahan dari negara anggota ASEAN pada tanggal 23 Oktober 2009 pada summit ke-15 di Cha-Am Hua, Thailand, dengan mengacu pada *Term of Reference (ToR)* Oleh karena itu Negara-negara Anggota ASEAN telah menetapkan sebuah deklarasi yang di beri namanya itu.

2.4. Deklarasi Hak Asasi Manusia ASEAN yang ditetapkan pada 18 November 2012

Berdasarkan susunan dari komisi HAM ASEAN (AICHR) sebagaimana tertuang sebagai kerangka acuan dalam pasal 5, walaupun didalamnya tidak menyebutkan berapa banyak anggota dalam AICHR, namun jika dilihat dari negara-negara yang bergabung dalam lembaga ASEAN hanya 10 negara. Perwakilan negara anggota bertugas selama tiga tahun dan bisa dipilih kembali namun hanya sekali dalam kinerja [24]. Mengenai keanggotaan dari AICHR, mekanisme pemilihannya berdasarkan voting, yang bersifat terbuka dan umum. dimana hanya dua perwakilan negara yang di tunjuk dari kalangan *civil society organization* (CSO) yaitu Indonesia dan Thailand. Sementara keanggotaan ASEAN lainnya ditunjuk secara langsung oleh pemerintah atau negaranya masing-masing. Sesuai dengan yang teruang dalam *ToR* AICHR ayat 5 bahwa keanggotaan AICHR merupakan perwakilan dari masing-masing negara ASEAN yang ditunjuk oleh pemerintah.

Sesuai dengan piagam ASEAN, setiap perwakilan dari negara-negara anggota harus independen dan bekerja sesuai kerangka acuan. Selanjutnya setiap perwakilan harus memiliki akuntabilitas serta tanggung jawab kepada masing-masing negara pemerintahannya. Dan juga pemerintah dari negara anggota bisa menggantikan secara bebas sewaktu waktu. Selain itu, harus ada konsultasi lebih dulu terkait penunjukan perwakilan di komisi oleh pemegang kekuasaan di negara-negara anggota jika didalam pemerintahan meminta hal demikian.

2.5. Prinsip Non-interference

Selama negara-negara anggota ASEAN memegang teguh pada prinsip *non-interference* dalam kebijakan regional ASEAN. selain prinsip-

prinsip yang lain, Prinsip *non-interference* yang selama ini diagung-agungkan sudah banyak memberi manfaat terhadap keberadaan ASEAN. Jika dilihat pada tingkat domestik sebagai tingkatan dasar, prinsip *non-interference* adalah telah memmanifestasikan penghormatan terhadap kedaulatan negara masing-masing anggota.

Jaminan atas pengakuan kedaulatan negara anggota menjadi aspek yang sangat penting terhadap kurangnya sikap saling mencurigai. Berkurangnya kecurigaan sangat membantu rasa percaya yang baik antara anggota-anggota ASEAN. Hal ini menjadi sangat penting, karena rasa percaya menjadi dasar pemajuan organisasi regional yang memiliki perbedaan kepentingan terelakkan.

Selain itu Prinsip *non-interference* juga berfungsi sebagai instrumen mekanisme pencegahan terhadap timbulnya berbagai konflik antar negara-negara anggota ASEAN. Saling menghargai sesama sebagai anggota ASEAN, akan menghilangkan rasa saling curiga jika tidak ikut campuri urusan internal negara anggota lain. Prinsip ini telah memberikan kontribusi serta sumbangsih positif dalam pemajuan ASEAN hingga saat ini.

Namun seiring berjalannya waktu, dengan perkembangan dinamika politik global, kiranya prinsip *non-interference* sudah seharusnya ditinggalkan atau dirombak kembali oleh ASEAN. Mengingat dalam piagam ASEAN telah disebutkan bahwa ke depan tujuan ASEAN adalah “*maintain and enhance peace, security and stability and further strengthen peace-oriented values in the region,*” serta *to enhance regional resilience by promoting greater political, security, economic and socio-cultural cooperation*. Sesuai Pernyataan ini telah menampakkan bahwa kedepan ASEAN merupakan kesatuan etnis, pernyataan tersebut juga dipertegas dengan sebutan *ASEAN, One Vision, One Identity, One Community*. Akan tetapi hingga saat ini belum ada perubahan yang signifikan, dimana prinsip tersebut masih dipakai oleh ASEAN, jelas terlihat pada Pasal 2 piagam ASEAN, yang mana menghormati integritas teritorial, kedaulatan, persamaan,

identitas nasional, tidak ikut campuri urusan internal negara anggota ASEAN, menghargai hak anggota untuk mempertahankan integritas nasional yang bebas dari pengaruh asing serta subversi dan koersi, tidak mencampuri dalam kegiatan yang akan berdampak pada kedaulatan dan integritas teritorial negara anggota lainnya, termasuk tidak menggunakan daerahnya untuk kegiatan tersebut, penghormatan terhadap kebebasan serta promosi dan proteksi HAM. Dalam berbagai peraturan yang disebut di atas nampak bahwa ASEAN belum akan meninggalkan prinsip *non-interference* sebagai prinsip dasarnya. Oleh karena itu, ASEAN tidak dapat mengintervensi pelanggaran-pelanggaran, misalnya pelanggaran HAM, yang terjadi dalam negara anggota ASEAN. Sebagai contoh kasus, prinsip ini akan membuat Badan HAM ASEAN yang dibentuk berdasarkan ASEAN Charter pasal 14. Tidak dapat menjalankan fungsinya secara maksimal. Karena seharusnya Badan HAM ASEAN mampu bertindak untuk menyelesaikan pelanggaran HAM yang terjadi dengan masuk ke negara yang melanggar HAM tersebut dan mengintervensi tindakan yang dilakukan. Sehingga Badan HAM ASEAN ini hanya dapat bertindak dalam lingkup pertemuan menteri luar negeri ASEAN seperti disebut pasal 14 ayat 2.

2.6. Penyebab Ketidakefektifan AICHR dalam Penegakan HAM di Asia Tenggara

Dengan melihat beberapa variabel dari judul, penulis memfokuskan pada variabel organisasi regional, dimana AICHR sebagai parameter untuk dianalisa sejauh manakah tingkat keefektifannya. Efektifitas diartikan oleh para pakar dengan berbeda-beda tergantung pendekatan yang digunakan oleh masing-masing pakar. Organisasi biasanya berada dalam lingkungan yang bergolak dengan sumber daya terbatas, lingkungan yang berubah-ubah sesuai dengan perkembangan zaman, perubahan tersebut akan mempengaruhi efektivitas organisasi. Agar organisasi dapat mempertahankan keberadaannya dan dapat berfungsi, maka organisasi itu haruslah efektif.

Berikut ini beberapa pengertian efektivitas menurut para ahli seperti, Drucker (1964:5)

mendefinisikan efektivitas sebagai melakukan pekerjaan yang benar (*doing the rights things*), menilai apakah organisasi itu efektif atau tidak, ada banyak pendapat antara lain mengatakan bahwa suatu organisasi efektif atau tidak, secara keseluruhan ditentukan oleh apakah tujuan organisasi itu tercapai dengan baik atau sebaliknya. Menurut Amitav Etzioni, suatu keadaan yang menunjukkan sejauh mana rencana dapat tercapai oleh sebuah organisasi. Semakin banyak rencana yang dapat dicapai, semakin efektif pula kegiatan organisasi tersebut, sehingga kata efektivitas dapat juga diartikan sebagai tingkat keberhasilan yang dapat dicapai dari suatu cara atau usaha tertentu sesuai dengan tujuan yang hendak dicapai [10].

Untuk itu Keefektifan AICHR dapat dikaji menggunakan teori efektivitas organisasi karena AICHR itu sendiri dapat digolongkan sebagai organisasi internasional. Organisasi internasional memiliki tiga peran utama yakni sebagai instrumen, arena dan sebagai aktor. Organisasi internasional dapat diteliti keefektifannya berdasarkan variabel-variabel yang ada pada organisasi tersebut. Menurut Frank Biermann dan Steffen Bauer, keefektifan dari organisasi internasional dapat dibagi menjadi beberapa titik pandang analitis yang membedakan variabel struktural yang terkait dengan desain organisasi internasional tersebut, antara lain: kompetensi formal, keterikatan dengan rezim internasional, kesesuaian dengan masalah, sumberdaya yang dimiliki, dan keterlibatan pemangku kepentingan.

2.7. Dampak Prinsip *Non-interference* terhadap AICHR

Dalam mencapai tujuan dan sasaran perlu juga diperhatikan visi misi yang progresif dan dinamis. Sepanjang pembahasan mengenai aspek-aspek yang mempengaruhi efektivitas organisasi, selalu ditekankan keharusan bagi organisasi untuk selalu siap menyesuaikan diri organisasi mereka dengan perubahan dalam lingkungan, organisasi harus memiliki tujuan yang jelas sesuai dengan masalah yang dihadapi dalam lingkungan luar organisasi (faktor eksternal). Begitu pula dengan kebijakan dan pengambilan keputusan dalam

sebuah organisasi. Kebijakan yang di buat harus sesuai dengan lingkungan yang dihadapi, Disamping ciri organisasi, faktor eksternal dinyatakan berpengaruh atas efektivitas. karena lingkungan dapat berubah kapan saja. Organisasi akan mengalami perubahan sebagai respon terhadap lingkungannya, Organisasi juga memerlukan perubahan struktur, tujuan dari organisasi sebagai usaha untuk melakukan adaptasi terhadap masalah-masalah yang ada di lingkungan eksternal.

Dari penjelasan diatas terkait kesesuaian masalah, penulis mencoba mengaplikasikan pada tujuan di bentuknya lembaga AICHR dalam menghadap berbagai persoalan kemanusiaan di kawasan ASEAN. Sebagai entitas dari sebuah kawasan, masyarakat Asia Tenggara memiliki permasalahan umum yang kurang lebih hampir sama terkait hak asasi manusia. Permasalahan terkait situasi dan kondisi dalam suatu negara, maupun yang melibatkan antar negara.

Pada dasarnya, keberhasilan AICHR dalam melaksanakan peran serta fungsinya, sebagaimana dirumuskan lewat ASEAN Charter serta Working Group for an Asean Human Rights Mechanism, ditentukan oleh negara anggota ASEAN secara signifikan. Namun, keikutsertaan negara anggota ASEAN dihalangi oleh prinsip dan norma yang mengatur mekanisme antar negara-negara anggotanya, dalam hal ini prinsip *non-interference*. Prinsip-prinsip yang mengatakan bahwa negara tidak memiliki hak untuk mencampuri urusan atau permasalahan suatu negara lain. Prinsip ini merupakan satu dari lima prinsip *peaceful coexistence* yang tercantum dalam UN Charter yang kemudian diadopsi oleh founding father ASEAN dengan penyesuaian tersebut terhadap norma-norma regional. Setiap negara-negara anggota ASEAN pun menyepakati untuk menolak setiap bentuk intervensi suatu negara, baik anggota ASEAN maupun luar ASEAN terhadap permasalahan dalam negeri negara lainnya dalam kawasan ASEAN.

Prinsip *non-interference* yang memiliki nilai-nilai penghormatan terhadap integritas

teritorial dari setiap negara dan kedaulatannya, penyelesaian setiap permasalahan politik melalui diskusi, serta peningkatan kerja sama dalam aspek pertahanan wilayah dan keamanan berdasarkan salah satu tujuan pembentukan ASEAN yaitu “*to promote peace in the region*” [5].

Keberpihakan anggota ASEAN dalam mempercayakan prinsip *non-interference* sebagai pondasi yang kuat sebenarnya bisa dikatakan bahwa terdapat banyak pelanggaran HAM berat maupun ringan di kawasan Asia Tenggara. Dimana negara juga *ikut* tidak melakukan fungsi perlindungan terhadap HAM, maksudnya adalah kedaulatan dari negara akan maklumi oleh masyarakat secara individu maupun kelompok internasional. Kegagalan yang disebabkan dari prinsip *non-interference* ini akan membawa dampak terhadap negara-negara anggota ASEAN dalam hal ini keamanan dan kestabilan sebuah negara perlahan akan hancur. Dengan demikian Peluang dan peningkatan terjadinya kejahatan kemanusiaan makin terbuka lebar. Seperti contoh kasus pelanggaran yang terjadi di myanmar, dimana kasus etnis Rohingya merupakan salah satu kasus yang memperlihatkan adanya konflik antara kelompok yang mendominasi dengan kelompok minoritas. Kelompok mayoritas yang diwakili oleh *burmese* dengan kelompok minoritas muslim rohongya yang telah mengalami konflik yang berkepanjangan. Konflik itu bukan hanya menimbulkan korban jiwa pada kedua kelompok, akan tetapi juga mengakibatkan terjadinya pelanggaran HAM berat.

Data-data pengaduan yang diterima oleh AICHR seperti kasus yang penulis sebutkan diatas, tidak ada tindakan yang represif dari komisi HAM tersebut. Sehingga semua laporan terkait permasalahan rohingya langsung dibawah ke dalam ASEAN Foreign Minister Meeting (AMM). Pembahasan mengenai konflik Rohingya dilakukan di Kuala Lumpur, malaysia pada AMM ke 47 tahun 2015. Artinya bahwa kasus terkait pelanggaran HAM yang terjadi di kawasan Asia Tenggara tidak bisa diselesaikan, sebab tidak tercantum dalam Mandat. Pemberlakuan mandat yang diperoleh bukan merupakan sebuah

investigasi atau *individual complaint*, karena pada saat itu ada beberapa negara anggota ASEAN melakukan penolakan yang ditawarkan pada saat pembentukan ToR.

Sebagaimana Komisioner Indonesia untuk AICHR, Rafendi Djamin, mengatakan bahwa 14 fungsi AICHR yang ada, Cuma terdapat tiga (3) fungsi yang bisa dikaitkan sebagai fungsi proteksi, dan Fungsi tersebut bersifat terselubung, dikarenakan mekanisme perlindungan HAM di ASEAN menolak pengaduan pelanggaran HAM [11]. Fungsi *individual complaint* yang diusulkan oleh Indonesia ditolak oleh negara-negara ASEAN lainnya, sehingga pada sidang AICHR bulan juli 2010, Indonesia berada dalam posisi satu melawan sembilan.

Didalam ASEAN *charter* maupun ToR AICHR tidak mengatur secara tegas dan gamblang mengenai pengecualian dalam melakukan campur tangan terhadap negara saat terdapat pelanggaran HAM berat di negara tersebut. Akibatnya komisi HAM yang bergerak pada penegakan kemanusiaan di kawasan Asia Tenggara ini hanya menjadi hiasan dinding dan diabaikan karena tugasnya sekedar promosi HAM. Mengingat Penafsiran dan pelaksanaan dari prinsip *non-interference* di ASEAN telah sesuai dengan prinsip-prinsip dalam hukum internasional, karena instrumen hukum internasional menyebutkan secara eksplisit bahwa prinsip *non-interference* merupakan salah satu prinsip fundamental dalam hukum internasional.

Kendati demikian, jika dari sisi fungsional, terdapat empat (4) kewajiban atau obligasi yang harus dipatuhi setiap negara anggota ASEAN sebagai konsekuensi dari eksistensinya prinsip *non-interference*, yaitu:

1. Dilarang keras untuk memprotes tindakan apapun dari tiap negara anggota terhadap warga negaranya, termasuk pelanggaran terhadap HAM.
2. Mengkritisi tindakan dari satu negara yang melanggar prinsip *non-interference*
3. Menolak pengakuan, permohonan suaka, ataupun bentuk suport lainnya terhadap

kelompok pemberontak yang mengganggu keamanan negara tetangga

Dari ketiga poin di atas, ada benturan yang menjadi pada poin satu (1), tentunya muncul pertanyaan mengenai prinsip dan komitmen negara anggota ASEAN dalam membela hak-hak asasi manusia warga negaranya. Pertanyaan ini wajar muncul sebab, jika dilihat pada prinsip *non-interference* memang jelas para pemimpin ASEAN harus “mengabaikan” terhadap tindakan misalnya pelanggaran yang dilakukan pemerintah Myanmar oleh kepada etnis rohingya. dalam kasus lain, mengabaikan tindakan represif dari pihak militer Indonesia terhadap masyarakat Papua tahun 2014 (Soetjipto 2015:59).

Kekhawatiran lain akan muncul jika Penegakan serta perlindungan HAM di Asia Tenggara lewat Komisi HAM ASEAN tidak berjalan efektif sesuai harapan masyarakat, karena adanya pasal 2 ayat (2) huruf e dan f dari Piagam ASEAN. Sebab secara terminologi terjadi kontradiksi dan benturan antara prinsip *non-interference* dengan keharusan campur tangan dari pihak luar, seperti LSM, dan lembaga pemerhati HAM lainnya. Hal ini lah yang menyebabkan AICHR lebih terfokus pada negosiasi dibandingkan terjun langsung dalam menyelesaikan permasalahan tersebut. Dengan demikian, negara-negara anggota ASEAN harus membuat metode dan solusi yang baik untuk digunakan dalam rangka terciptanya perdamaian dan keamanan di kawasan Asia Tenggara.

Selanjutnya Pada waktu pendirian ASEAN dengan Deklarasinya, tidak diatur mengenai perlindungan dan penegakan HAM secara gamblang. Hanya ada satu (1) dari tujuh (7) tujuan ASEAN yang mempunyai relasi dengan HAM, tujuan kedua yaitu: *“To promote regional peace and stability through abiding respect for justice and the rule of law in the relationship among countries of the region and adherence to the principles of the United Nations Charter”*

Sebagaimana penulis telah menjelaskan sebelumnya, bahwa Pasal 14 Piagam ASEAN tentang pembentukan Komisi HAM ASEAN *Intergovernmental Commission on Human Rights*

(AICHR). AICHR memiliki beberapa macam fungsi dalam menegakan HAM di ASEAN yang tercantum dalam poin keempat (4) ToR AICHR. Secara umum, tugas dan fungsi AICHR adalah merumuskan upaya pemajuan dan perlindungan HAM di kawasan Asia Tenggara melalui pemantauan, edukasi, dan standarisasi HAM Internasional sesuai yang telah diamanatkan oleh *Universal Declaration of Human Rights (UDHR)* Deklarasi Wina tahun 1993 tentang HAM, dan Instrumen HAM Internasional lainnya. Komisi HAM di ASEAN (AICHR) bertanggungjawab untuk pemajuan dan perlindungan HAM di ASEAN. tetapi, sejauh ini eksistensi AICHR lebih menekankan pada fungsi promosi, bukan *protection*. Hal ini juga dikarenakan usia AICHR masih terbilang mudah dibandingkan lembaga-lembaga regional lainnya yang sudah dibentuk beberapa dekade yang lalu.

2.8. Fungsi dan Kewenangan yang Terbatas

Organisasi membutuhkan Struktur yang hirarkis dan fungsional. dalam organisasi tertentu Sangat penting dalam menjelaskan efektivitas organisasi. Jika struktur organisasi kurang memadai akan memungkinkan dampak ketidakefektifan sebuah organisasi dalam menjalankan program kerjanya. Suatu organisasi memerlukan suatu kejelasan dalam pembagian fungsi dan tanggung jawab dari masing-masing anggota. Namun, sebelum menentukan tugas dan tanggung jawab anggota, organisasi harus memperhatikan terkait dengan struktur organisasinya. Pada umumnya struktur organisasi berbentuk piramida karena merupakan sebuah gambaran mengenai bagaimana pemegang kekuasaan harus mendelegasikan otoritas dalam organisasi yang besar, dan hanya keputusan yang tidak biasa atau yang yang merupakan kekecualian yang harus kembali ke hierarki atas untuk diputuskan. Struktur terbaik bagi sebuah organisasi adalah yang mendukung upaya kerja yang efektif dan meminimalkan kompleksitas. Struktur organisasi menetapkan bagaimana tugas akan dibagi, siapa melapor kepada siapa, dan mekanisme koordinasi yang formal serta pola interaksi yang akan diikuti.

Berdasarkan pemaparan diatas tersebut, dapat digunakan untuk menganalisa faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas AICHR dalam menjalankan tugas dan fungsi sebagai komisi HAM di kawasan ASEAN yaitu struktur organisasi. Dalam rangka pemajuan serta perlindungan HAM yang mampu berjalan dengan baik sesuai dengan kesepakatan bersama negara-negara anggota sesuai dengan mandat dari mekanisme hak asasi manusia regional. Selain AICHR, seharusnya ASEAN membentuk sebuah kekuatan, akuntabilitas dan struktur dan badan hukum. Jika dilihat dari perspektif hukum, yang paling dibutuhkan saat ini sebenarnya adalah keberadaan suatu badan hukum yang secara jelas dan kuat memberikan kewenangan bagi AICHR untuk melaksanakan tugasnya sebagai otoritas kemanusiaan di Asia Tenggara.

Lebih lanjut, pada lembaga-lembaga regional lainnya seperti lembaga HAM Eropa (*European Court of Human Rights*), Amerika Amerika (*Inter-American Court of Human Rights*) dan Afrika (*African Commission and Court of Human and Peoples' Rights*) telah memiliki konvensi sendiri. Salah satu contoh adalah Misalnya komisi dan pengadilan regional HAM Eropa, Amerika, dan Afrika. Pembentukan Komisi HAM ASEAN hanya berlandaskan pada satu prinsip dari Piagam ASEAN sehingga harus membutuhkan aturan lain dan mengatur mekanisme dari instrumen hukum yang spesifik/teknis. Sementara, berbeda dengan Pembentukan Komite HAM di kawasan Eropa, Amerika, dan Afrika yang mana mengacu pada Konvensi Amerika atas HAM (*The American Convention on Human Rights*) sebagai instrumen hukum yang khusus. sehingga, Menteri Luar Negeri ASEAN diberikan hak penuh untuk memformulasikan *ToR* AICHR sebagai pegangan atau kerangka acuan dalam pelaksanaan kegiatan Komisi HAM ASEAN itu sendiri sesuai dengan yang telah disebutkan disebutkan dalam Pasal 14 Piagam ASEAN

Untuk itu Anggota-anggota ASEAN harus membuat konvensi HAM ASEAN agar dapat menjadi dasar hukum bagi AICHR dan dapat

memiliki kewenangan penuh mengenai penegakan HAM di ASEAN serta mampu meningkatkan kewenangan AICHR dalam memberikan rekomendasi kepada negara anggota. Tugas dari pengadilan HAM ASEAN adalah menerima pengaduan dari korban HAM, baik individu maupun kelompok. Namun pada kenyataannya AICHR tidak Memiliki kompetensi untuk menerima pengaduan individu terhadap negara anggota yang melakukan pelanggaran HAM. Dari beberapa kasus terlihat jelas minimnya respon dari komisi tersebut. Hal ini tentu akan mengganggu mandat perlindungan hak asasi manusia. Untuk itu ASEAN harus lebih serius untuk menangani berbagai persoalan isu pelanggaran HAM yang terjadi di kawasan Asia Tenggara dengan meratifikasi sebuah Konvensi ASEAN tentang badan hukum atau pengadilan HAM ASEAN yang tugasnya menerima pengaduan.

Dengan demikian dalam mewujudkan peran dan fungsi AICHR yang lebih baik sebagaimana mestinya, haruslah disertai dengan mekanisme khusus, tanpa harus melanggar prinsip dan ketentuan serta nilai-nilai bersama yang dijadikan sebagai panduan/pedoman. Gagasan ini dapat termanifestasikan melalui dua bentuk perwujudan subkomisi dari AICHR yang bekerja secara serempak, diantaranya adalah Pembentukan sekretariat yang tugasnya mengawasi pelaksanaan kegiatan kemanusiaan serta perlindungan terhadap pelanggaran HAM di ASEAN dengan pelaksanaan tugas yang diawasi secara langsung serta dievaluasi oleh masyarakat ASEAN. Selain itu juga harus ada upaya pembentukan subkomisi atau *ad hoc* yang bertugas untuk mengurus dan mengadili kasus pelanggaran HAM.

Melalui suatu mekanisme yang jelas, diharapkan AICHR mampu memberikan solusi yang baik bagi penyelesaian berbagai kasus kemanusiaan di Asia Tenggara. Meskipun begitu, penitikberatan tetap berada pada peran serta negara-negara anggota Asean dalam bekerjasama satu sama lain maupun dengan pihak ketiga dalam

menyokong serta mewujudkan suatu *human security* bagi seluruh masyarakat ASEAN.

2.9. Sumber Daya Dan independensi yang lemah

Pembuatan struktur organisasi harus memperhatikan juga bagaimana kualitas sumber daya manusia yang baik dari anggota-anggota yang mengisi organisasi internasional. Selain itu organisasi internasional juga harus memperhatikan sumber keuangan yang dimanfaatkan. Sumber daya yang dimiliki organisasi internasional harus sesuai dengan masalah-masalah yang dihadapi, terutama dalam jumlah anggota. Begitu juga dengan anggaran keuangan yang dimiliki oleh sebuah organisasi. Dalam pencapaian tujuan organisasi yang efektif, anggaran dana menjadi salah satu faktor yang sangat mempengaruhi pencapaian tujuan. Menurut Frank Biermann dan Steffen Bauer dalam penelitiannya, telah menunjukkan bahwa Alokasi sumber daya akan berhubungan dengan peningkatan efektivitas.

Selanjutnya, Pembuatan struktur organisasi harus memperhatikan juga bagaimana kualitas sumber daya manusia yang mengisi posisi anggota AICHR dalam mengatasi pelanggaran HAM. Sesuai dengan komposisi bahwa anggota ASEAN terdiri dari perwakilan negara anggota ASEAN. Ada 10 negara anggota yang tergabung dalam AICHR. Setiap anggota bertugas sesuai kerangka acuan isi piagam ASEAN, namun jika dilihat dari kuantitas jumlah anggota dalam menjalankan tugasnya. Dapat disimpulkan bahwa minimnya keanggotaan juga sangat mempengaruhi efektivitas AICHR dalam menjalankan tugasnya sebagai penegak HAM. Sementara itu mengenai independensi dan keberpihakan. Perwakilan negara dalam AICHR dipilih oleh Pemerintah, hal ini menurut penulis akan mengganggu independensi dari AICHR. Karena persoalan-persoalan hak asasi manusia yang hadir dalam lintas negara ASEAN, tidak terlepas dari peran pemerintah. kebanyakan lembaga HAM regional di kawasan hanya bertindak atas dasar kedudukan kelompok atau individu di luar pemerintahan. Berbeda halnya juga dengan AICHR dimana sesuai landasan pembentukannya,

bukanlah lembaga atau komisi yang independen, mekanismenya sangat berbeda. AICHR bergerak mewakili pemerintah negara anggota, sebab pembentukan dan keanggotaannya adalah perwakilan dari negara-negara anggota ASEAN.

Sumber dana juga yang dimiliki AICHR juga bisa dikatakan terlalu minim, Hal ini dikarenakan anggaran yang dimiliki AICHR sangat kecil. Setiap negara-negara anggota ASEAN hanya memberikan anggaran dana sebesar US 250.000 kepada lembaga AICHR sebagai dana awal. Padahal, untuk melakukan promosi HAM yang saat ini ingin dilakukan oleh AICHR, dibutuhkan dana yang tidak sedikit. Sehingga muncul pertanyaan yang dikeluarkan oleh Michele Staggs Kelsal dalam East-West Center, Asia Pacific Issues yaitu: “*The New ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights: Toothless Tiger or Tentative First Step?*”.

Dapat disimpulkan bahwa sumber daya serta kinerja dari AICHR sangat minim diantaranya: independensi yang lemah, baik dari segi keanggotaan, pendanaan, tanggung jawab/akuntabilitas anggota pada pemerintah. Mengingat peran anggota dalam kawasan ASEAN terlalu sedikit dan tidak mampu menjangkau berbagai masalah yang ada di sekitar kawasan Asia Tenggara. Sehingga terlihat jelas Belum maksimalnya peran AICHR saat ini menunjukkan adanya ketidakseriusan negara-negara anggota ASEAN dalam menuntaskan kasus pelanggaran HAM di Asia Tenggara secara menyeluruh.

2.10. Ketidakmampuan AICHR Dalam Mengikat Negara Anggota ASEAN

Kompetensi formal merupakan kemampuan dari suatu organisasi untuk mengikat anggota-anggotanya dengan memindahkan sebagian kedaulatan negara anggota kepada organisasi. Jika negara-negara di kawasan tersebut memberikan sebagian kedaulatannya, maka dengan sendirinya sebuah organisasi akan lebih mudah menjalankan program kerjanya dan berjalan efektif.

Kompetensi formal dari sebuah organisasi akan secara signifikan dan progresif dalam

menjalankan tugas dan kapasitasnya didalam organisasi. Dalam penelitian Frank Biermann dan Steffen Bauer Menunjukkan bahwa sebuah organisasi internasional dilengkapi dengan Kompetensi formal yang bervariasi akan cenderung lebih Efektif daripada tidak memiliki atau kurangnya kompetensi.

Dari salah satu faktor yang mempengaruhi efektivitas organisasi internasional yang dikatakan Frank Biermann dan Steffen Bauer yaitu mempengaruhi kompetensi formal. Relevansinya, jika dikondisikan dengan lembaga regional ASEAN dalam mengukur tingkat efektivitasnya. Dimana, dalam Menghadapi globalisasi yang semakin pesat, ASEAN seharusnya sudah mampu memperkirakan konflik yang akan sering terjadi antar negara anggota, supaya tidak mengganggu stabilitas regional. Memang pada dasarnya mungkin ASEAN tidak dibentuk untuk menangani isu-isu semacam ini, karena kembali ke tujuan utama mereka yang hanya mementingkan kerjasama demi kemajuan negara anggotanya. ASEAN juga tidak mungkin mengikuti sistem yang dipakai oleh Uni Eropa, dimana negara anggotanya dapat menyerahkan kedaulatannya kepada organisasi, apabila negara tersebut sudah tidak mampu untuk menyelesaikan konflik yang terjadi. Perbedaan yang sangat mencolok baik dari sisi ekonomi, sosial budaya dan lain sebagainya, membuat ASEAN tidak mampu mengadaptasi sistem yang dipakai di Uni Eropa tersebut. Meskipun banyak hal yang mungkin membuat ASEAN sulit untuk berkembang menjadi organisasi seperti Uni Eropa, namun setidaknya untuk beberapa kasus tertentu, ada sikap yang bisa diambil oleh mereka. Prinsip *non-intervention* ini menjadi salah satu hal yang seharusnya mendapat perhatian oleh ASEAN, karena seringkali disalahgunakan oleh negara anggotanya, seperti dalam kasus Rohingya di Myanmar. Belajar dari kasus ini, seharusnya ASEAN dapat memberikan pengecualian dalam pengaplikasian prinsip tersebut. Apabila suatu konflik internal negara anggota sudah memberikan dampak negatif yang signifikan terhadap negara anggota lainnya, maka prinsip

non-intervention bisa dikesampingkan atau dibekukan untuk sementara. Tentunya hal tersebut dilakukan dengan berbagai pertimbangan, persyaratan, perumusan langkah dan juga pencegahan resiko.

2.11. Keterikatan AICHR dengan Rezim

Rezim internasional berkembang pesat sejak perang dunia kedua. Sampai saat ini pun rezim sudah meliputi hampir seluruh aspek hubungan internasional yang membutuhkan koordinasi antar *state*, mulai dari isu pertahanan (misalnya pembatasan pengembangan senjata atau pertahanan kolektif), perdagangan, keuangan dan investasi, informasi dan komunikasi, hak asasi manusia, dan lingkungan, merupakan contoh dari sekian banyak urusan dalam sebuah rezim internasional.

Stephan Krasner mendefinisikan rezim Internasional sebagai suatu tatanan yang berisi kumpulan prinsip-prinsip, norma, aturan, dan prosedur pengambilan keputusan, baik bersifat implisit maupun eksplisit, yang berkaitan dengan ekspektasi para aktor dan memuat kepentingan aktor tersebut dalam hubungan internasional [15]. Munculnya suatu rezim yang berisikan perjanjian multilateral dan dapat menggantikan perjanjian bilateral, dan berisikan standar yang bisa dikonsepsikan secara efisien dalam beberapa bentuk [22].

Dari penjelasan diatas Penulis akan membahas mengenai rezim internasional dalam pengaplikasian terhadap organisasi untuk menjalankan prinsip dan norma-norma. Dunia internasional membutuhkan sebuah atau sekumpulan rezim guna mengatur dan menata tatanan dunia menjadi lebih teratur dan damai. Rezim yang dibuat dapat bertemakan berbagai aspek, seperti ekonomi, keamanan, politik, hak-hak asasi manusia, dan rezim lainnya. Begitu juga dengan AICHR sebagai instrumen HAM ASEAN dalam hal menjalankan tugasnya. seberapa besar AICHR tersebut terikat terhadap rezim internasional. Ketika negara-negara anggota ASEAN turut bergabung dengan PBB, mereka harus patuh dan berkewajiban melakukan pemenuhan dan perlindungan HAM. Secara *De*

jure, AICHR megadopsi deklarasi HAM PBB dan sesuai dengan Deklarasi Wina 1993 yang diratifikasi oleh negara-negara termasuk negara anggota ASEAN untuk melakukan pemajuan dan perlindungan HAM. Sehingga prinsip AICHR yang di jalankan bersumber pada Prinsip-prinsip HAM internasional antara lain prinsip universalitas, saling keterkaitan serta integralitas nilai-nilai HAM. Namun secara *De facto*, yang terjadi hingga saat ini, masih saja terjadi pelanggaran HAM berat maupun ringan. Hal ini di karenakan perbedaan pandangan mengenai konsep HAM. Ada dua perspektif dalam memandang HAM internasional. Perspektif pertama pada kaum *Universalism* (Negara Barat). Kedua, kaum *Relativism* (Negara dunia ketiga). Pada negara barat berpandangan bahwa HAM sebagai sebuah kebebasan. Dalam deklarasi HAM universal PBB, semua manusia yang ada di muka bumi sudah menjadi kodrat untuk terlahir bebas, setara dan memiliki hak-hak individu. Dari kedua pandangan ini terjadi benturan serta diferensiasi HAM. Muncul skeptis dari kaum partkuler. Negara-negara yang tergabung dalam asean adalah negara-negara yang bisa dikatakan sebagai negara relativis budaya atau negara dunia ketiga. Sehingga skeptis mengenai HAM universal juga merupakan salah satu faktor ketidakefektifan AICHR dalam mengatasi isu HAM di asia tenggara.

3. KESIMPULAN

Dengan adanya standarnisasi HAM Internasional yang diadopsi dari *Universal Declaration of Human Rights* (UDHR) dan Deklarasi Wina tahun 1993 tentang HAM, serta Instrumen HAM Internasional Lainnya. Seharusnya AICHR mampu menjawab keraguan masyarakat ASEAN. Tetapi sebaliknya, sejauh ini eksistensi AICHR lebih mengacu pada konsep ASEAN Way yang didalamnya mengandung *prinsip Non-interference* sehingga hanya menekankan pada fungsi promosi, bukan investigasi.

Fokus utama yang harus di selesaikan oleh AICHR sebagai komisi HAM ASEAN adalah

mengatasi berbagai kasus pelanggaran HAM yang terjadi di kawasan Asia Tenggara. Awal pembentukan AICHR adalah untuk memajukan dan membatasi adanya pelanggaran HAM di kawasan Asia Tenggara. Dari pembahasan dan analisa diatas, terdapat Aspek-aspek penyebab ketidakefektifan AICHR dalam menangani kasus pelanggaran HAM. Diantaranya, pembatasan Fungsi perlindungan karena adanya mandat yang diberikan dalam TOR AICHR sangat terbatas. Selanjutnya Praktik Prinsip *non-interference* juga memberikan dampak lemahnya tekanan yang diberikan AICHR sebagai komisi HAM ASEAN terhadap negara anggota dalam menegakkan Hak Asasi Manusia di negaranya.

Selain itu, AICHR memiliki kewenangan yang terbatas, dimana tidak dibentuk pengadilan HAM ASEAN (subkomisi atau *ad hoc*) yang bertugas secara langsung untuk mengurus dan mengadili kasus pelanggaran HAM. Seperti yang terdapat lembaga regioanal HAM Eropa, Inter-Amerika dan Afrika. Aspek aspek penyebab yang lain juga adalah bahwa sumber daya serta kinerja dari AICHR sangat minim diantaranya: independensi yang lemah, baik dari segi keanggotaan, pendanaan, tanggung jawab/akuntabilitas anggota pada pemerintah. Mengingat peran anggota dalam kawasan ASEAN terlalu sedikit dan tidak mampu menjangkau berbagai masalah yang ada di sekitar kawasan Asia tenggara. Sehingga terlihat jelas Belum maksimalnya peran AICHR saat ini menunjukkan adanya ketidakseriusan negara-negara anggota ASEAN dalam menuntaskan kasus pelanggaran HAM di Asia Tenggara secara menyeluruh. Lebih jauh, ketidakefektifan AICHR juga dipengaruhi oleh perbedaan padangan mengenai HAM. Kaum relativis budaya berpandangan bahwa Hak-hak individu ditentukan oleh negara, sementara kaum Universalisme lebih menekan pada Hak individu.

REFERENSI

- [1] Amitav Acharya. 2001. *Constructing A Security Community In South-East Asia:*

- ASEAN *And The Problems of Regional Order*. London and New York: Routledge,
- [2] Ani W. Soetjpto. 2015. HAM dan politik internasional: Sebuah Pengantar. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, hal. 67
- [3] Asplund, Knut D. 2008. Hukum Hak Asasi Manusia. 2008. Jogjakarta: Pusham UII dan University of Oslo
- [4] Association Of Southeast Asian Nations <http://www.asean.org/asean/about> asean/overview , di akses pada tanggal 20 agustus 2017
- [5] Bambang Cipto.2010. Hubungan Internasional di Asia Tenggara, Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- [6] Chalermphanupap, 10 Facts about ASEAN Human Rights Cooperation <http://www.asean.org/wp-content/uploads/images/archive/HLP-OtherDoc-1.pdf>, diakses pada tanggal 15 juni 2017
- [7] Clive Archer, *International Organozations, 3rd Edition*, New York: Routledge, 2001, hal 68-79.
- [8] Deklarasi Hak Asasi Manusia ASEAN, <http://referensi.elsam.or.id/2014/09/deklarasi-hak-asasimanusia-asean/> di akses pada tanggal 20 agustus 2017.
- [9] Direktorat jenderal kerja sama ASEAN.1999. “ASEAN selayang pandang, (jakarta: departemen luar negeri RI, 199) Frank Biermann & Steffen Bauer, *Assessing the Effectiveness of Intergovernmental Organization in International Environmental Politics*. Hlm. 189-193.
- [10] Etzioni, Amitai. 1964. Modern Organizations. New Jersey: Prentice Hall
- [11] Ingrid Galuh Mustikawati. perjalanan Penegakan HAM Di ASEAN dan Peran Indonesia Dalam mendukung Keberlanjutan Aichr, <https://id.scribd.com/doc/89003595/Jurnal-Demokrasi-Dan-Ham-Vol9-No1-2011>. diakses pada Tanggal 24 Agustus 2017
- [12] *Joint Communique of the 24th ASEAN Ministerial Meeting, Kuala Lumpur, Malaysia, 19-20 July 1991.*
- [13] *Joint Communique of the 33rd ASEAN Ministerial Meeting, Bangkok, Thailand, 24-25 July 2000.*
- [14] *Joint Communiqué of the 35th ASEAN Ministerial Meeting, Bandar Seri Begawan 29 – 30 Juli 2002.*
- [15] Krasner, Stephen D. 1983. *Structural causes and regime consequences: Regimes as intervening variables In International regimes*, ed. S. D. Krasner, 1-22.Ithaca, NY: Cornell Univ. Press.
- [16] Leung, Heu Yee. 2004. *ASEAN and Human Rights The prospects of implementing aregional mechanism for the promotion and protection of human rights in Southeast Asia.*
- [17] M. Leifer. Review works: *ASEAN and The Diplomacy of Accomodation* by MichaelAntolik“, *Royal Institute of International Affair*, Vol.67, No.3, 1991, hal. 628.
- [18] Muhammad & Maksum. 2016. *Keamanan Asia Tenggara*, Yogyakarta, LP3M: hal. 158
- [19] Road map for an ASEAN community, <http://www.asean.org/wp-content/uploads/images/ASEAN RTK 2014/2 Roadmap for ASEAN Community 2009 2015.pdf> , diakses tanggal 25 agustus 2017.
- [20] Ruben Ann Lukke San Kellyn M. Hannt, “Regional Human Right Regime: A comparasion and appraisal”, *Venderbilt Junal Of Transnatonal Law*. vol.20, 1987

- [21] SAPA. 2015. Task Force on ASEAN and Human Right, "*Hiding Behing Its Limits*",
- [22] Stephan Haggard and Beth A. Simmons, 1987, "Theories of International Regimes", *International Organization*, Vol. 41, No. 3 (Summer, 1987), hal. 491-517
- [23] Tan Hsien Li. 2011. *The ASEAN Inter-Govermental Commission on Human Right: Institutionalising Human Rights In Southeast Asia*, Cambridge: Cambridge University Press, hal.4
- [24] *Term of Reference Asean Intergovermental Commission On Huma Rights, 2009*
http://aichr.org/?dl_name=TOR-of-AICHR.pdf diakses 21 agustus 2017.
- [25] UN Commission on Human Rights, *Regional arrangements for the promotion and protection of human rights in the Asian and Pacific region*, 9 March 1993, E/CN.4/RES/1993/57, <http://www.refworld.org/docid/3b00f0b75f.html>, diakses pada tanggal 12 Agustus 2017.

