



**PERAN ASEAN INTERGOVERNMENTAL COMMISSION ON HUMAN RIGHTS SEBAGAI INSTITUSI HAM ASEAN: KASUS ROHINGYA DI MYANMAR 2012-2016**

**Oddie Bagus Saputra**

Departemen Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas Diponegoro

Jalan Prof. H. Soedarto, SH, Tembalang, Semarang, Kode Pos 1269

Website: <http://www.fisip.undip.ac.id> Email: [fisip@undip.ac.id](mailto:fisip@undip.ac.id)

**ABSTRACT**

This research explains and analyzes the role of the AICHR as an ASEAN Human Rights Institution in its engagement in the Rohingya case in Myanmar for the period 2012-2016. The purpose of this research is to explain the causes of human rights violations against Rohingya ethnicities, the involvement of the AICHR in that case and the obstacles faced by AICHR in their involvement. This research uses qualitative research methods to provide answers by describing the facts related to Rohingya case and the AICHR's efforts to get involved in the case. The frame of mind used in this study is the paradigm of Institutional Liberalism, concept of International Organization, and concept of International Regime.

Researcher found that the involvement of AICHR in the Rohingya case was limited to being used as a forum or meeting place for its member countries to discuss and gather information regarding the case. This is due to the presence of internal AICHR factors including limited authority or mandate, lack of independence of members and an inefficient and effective consensus system. Meanwhile, external factors originated from the application of the ideology of socialism by Myanmar which caused this country to become closed so that AICHR had difficulty in obtaining and collecting information related to the Rohingya case.

**Keywords:** AICHR, *international organization, international regime, institutional liberalism, Rohingya, role*

**PENDAHULUAN**

ASEAN sebagai salah satu organisasi sub-regional di Asia dan negara-negara di dalamnya merupakan bagian dari keanggotaan PBB juga berkewajiban untuk mewujudkan perlindungan dan penegakan terhadap HAM. Namun, dalam prakteknya, ASEAN mulai menjadi kurang memfokuskan pada aspek perlindungan HAM masyarakatnya. Hal ini dibuktikan dari tingginya kasus pelanggaran HAM yang terjadi di kawasan ini. Berdasarkan data yang dirilis oleh *Maplecroft* tahun 2016 (Maplecroft, 2016), negara-negara di kawasan ASEAN (sebagian besar berwarna merah) mengindikasikan tingkat pelanggaran HAM yang tinggi, tidak terkecuali Myanmar.

Beberapa tahun akhir ini, Myanmar sendiri sedang dalam upaya untuk mentransformasikan pemerintahannya dari otoriter ke demokrasi. Tetapi dalam usaha untuk mengimplementasikannya sering dihalangi oleh kepentingan golongan militer

seperti pada kasus Aung San Su Kyi yang digagalkan untuk menjadi presiden Myanmar dengan cara menganulir hasil pemilu tahun 1990 (Fisher, 2015). Situasi domestik Myanmar yang kacau ditambah dengan kondisi ekonomi yang buruk mengakibatkan masalah HAM tidak begitu dihiraukan.

Pada tahun 2012 di Myanmar terjadi pelanggaran HAM kembali, yakni tindakan diskriminatif yang dilakukan oleh etnis Myanmar beragama Budha terhadap etnis Muslim Rohingya. Menurut Chris Lewa selaku direktur *Rohingya Advocacy Group*, sejak kemerdekaan Burma pada tahun 1948, etnis Rohingya sudah mendapatkan perlakuan diskriminatif dengan tidak diikutsertakan dalam proses *nation-building*. Misalnya, terkait pendataan kewarganegaraan tahun 1948, dari 135 suku nasional yang terdaftar, etnis Rohingya tidak masuk ke daftar tersebut (Lewa, t.th). Sementara itu, pada tahun 1989, sebuah kebijakan diskriminatif kembali diterima etnis Rohingya. Ketika itu, Pemerintah Myanmar mengeluarkan kebijakan penggolongan kewarganegaraan bagi warga negaranya dengan menggunakan kartu warna. Terdapat tiga warna yang masing-masing disertai dengan keterangan yakni (1) merah muda untuk kewarganegaraan penuh, (2) biru untuk warga asosiasi, dan (3) hijau untuk warga naturalisasi, sedangkan etnis Rohingya tidak mendapatkan kartu warna apapun (Lwin, 2012). Puncaknya adalah dugaan pembunuhan dilakukan oleh komunitas Rakhine yang mendapatkan dukungan dari Pemerintah Myanmar. Menurut laporan Fajar Nugraha, terdapat sekitar 4000 orang meninggal dan 8000 orang dinyatakan hilang. Komunitas melakukan serangan dan pembantaian kepada Rohingya dipicu oleh aksi pemerkosaan dan pembunuhan yang dilakukan oleh warga etnis Rohingya kepada perempuan asli Myanmar beragama Budha (Nugraha, 2012).

Sementara itu, Laporan dari Navy Pillay selaku *High Commissioner for Human Rights* menyatakan bahwa, komunitas muslim di Arakan, termasuk etnis Rohingya merupakan target kekerasan oleh aparat keamanan Myanmar (Pillay, 2012). Bahkan menurut Matthew F. Smith, aparat keamanan pemerintah Myanmar mengepung dan membunuh minoritas muslim atau ditangkap, disiksa sampai mati, sehingga banyak diantara mereka melarikan diri keluar negara untuk mencari suaka. Sekitar 30000 orang Rohingya terdaftar sebagai pengungsi di kamp-kamp pengungsian di Bangladesh, 80000 orang sisanya terusir pasca kekerasan bulan Juni 2012 lalu (Al Jazeera, 2012).

Tingginya pelanggaran HAM di negara-negara anggota ASEAN khususnya Myanmar tidak diimbangi dengan usaha untuk mempromosikan dan melakukan perlindungan secara komprehensif di kawasan tersebut. Negara-negara ASEAN terhambat dalam mengimplementasikan hasil pertemuan antarnegara anggota PBB terkait HAM seperti Deklarasi Vienna 25 Juni 1993. Hal ini terbukti ketika ASEAN tertinggal dalam pembentukan mekanisme HAM dibandingkan regional lainnya seperti Eropa, Afrika dan Amerika Latin. Akan tetapi hambatan tersebut tidak membuat ASEAN tanpa usaha dalam mewujudkan isi Deklarasi Vienna. Usaha tersebut tergambarkan melalui *ASEAN Inter-Parliamentary Assembly (AIPA) ke-26* di Singapura pada tahun 1993. Pada pertemuan AIPA ke-26 dikeluarkan deklarasi HAM dan juga dicantumkan himbuan kepada pemerintah negara-negara anggota ASEAN untuk membentuk mekanisme HAM (Dirjen Kerjasama ASEAN, 2007).

AIPA ke-26 di Singapura mengawali sejarah penegakan HAM di ASEAN hingga pada KTT ASEAN ke-15 di Thailand pada tahun 2009, dibuat dan disahkan dokumen *The Cha-am Hua Hin on the Inauguration of the AICHR*. Dokumen tersebut sekaligus

meresmikan *ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights* (AICHR). Semenjak AICHR berdiri hingga tahun 2012 telah terdapat 16 kasus yang dilaporkan, tetapi tidak ditindaklanjuti dan tidak ada langkah konkret (Djafar dkk., 2014:40-46). Selama ini setiap isu yang dibawa pada pertemuan tahunan antar delegasi negara-negara anggota AICHR, hanya diselesaikan pada tingkat domestik yang tidak efektif dan adil.

Dalam penelitian ini, peneliti berusaha untuk menjelaskan bagaimana peran AICHR sebagai institusi HAM dalam keterlibatannya pada kasus etnis Rohingya di Myanmar periode 2012-2016. Melalui penelitian ini diharapkan mampu untuk melihat sejauh mana peran AICHR sebagai institusi HAM ASEAN khususnya dalam keterlibatannya pada kasus Rohingya. Hal ini menimbang bahwa mandat dan fungsi dari AICHR adalah untuk memajukan/mempromosikan dan melindungi HAM di kawasan ASEAN. Penelitian ini bersifat deksriptif-analitis dengan teknik pengumpulan data dengan studi pustaka dan korespondensi dengan pihak yang berkaitan dengan AICHR. Penelitian ini menggunakan paradigma liberalisme institusional yang dijabarkan lebih lanjut pada konsep organisasi internasional untuk menguraikan peran AICHR pada kasus Rohingya dan *cognitive theory* untuk menjelaskan hambatan yang dihadapi oleh AICHR dalam keterlibatannya pada kasus tersebut.

## PEMBAHASAN

### *Sejarah AICHR*

Perkembangan dan pemajuan HAM di kawasan Asia Tenggara telah memulai babak baru dengan dibentuknya sebuah mekanisme HAM berbentuk komisi. Komisi ini disebut *ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights* atau biasa dikenal sebagai AICHR. Kehadiran AICHR dilatarbelakangi oleh minimnya komitmen negara-negara anggota ASEAN terhadap hak asasi, khususnya hak sipil dan politik – yang terefleksi pada peningkatan kasus pelanggaran HAM meliputi eksploitasi anak, perdagangan manusia, diskriminasi terhadap *vulnerable and disadvantage groups*, konflik bersenjata dan korupsi (Numnak dkk, 2009:6). Ironisnya, ASEAN merupakan salah satu kawasan yang dianggap berhasil dalam memelihara stabilitas keamanan (pembentukan ZOPFAN) dan pembangunan ekonomi (AFTA dan berkembang menjadi Masyarakat Ekonomi ASEAN), namun masih belum sebanding dengan langkah-langkahnya untuk mempromosikan dan menegakkan HAM (Pattihua, 2017).

Menurut data yang dikeluarkan oleh *Mapelcroft* menunjukkan tingkat resiko terjadinya pelanggaran HAM di kawasan ASEAN cukup tinggi dan ekstrem dengan melihat Myanmar menduduki peringkat kedelapan, negara paling rentan dalam hal pelanggaran HAM. Meskipun telah terjadi penurunan angka rata-rata resiko pelanggaran HAM, dari 4.04 di tahun 2008 menjadi 3.49 di tahun 2014 (Verisk Mapelcroft, 2013). Data ini tidak merubah status kawasan ASEAN sebagai kawasan paling beresiko terhadap pelanggaran HAM kedua setelah kawasan Afrika. Oleh karena itu, kehadiran AICHR tentunya menjadi sebuah capaian yang berarti dan cukup signifikan untuk mengembangkan kerjasama kawasan pada bidang HAM.

AICHR diperkenalkan pada tanggal 23 Oktober 2009 pada KTT ASEAN ke-15 di Cha-Am Hua Hin, Thailand. Komisi ini diresmikan oleh para Kepala Negara/Pemerintahan negara-negara anggota ASEAN melalui *Cha-Am Hua Hin Declaration on the Intergovernmental Commission on Human Rights*. Pembentukan komisi ini juga merupakan perwujudan negara-negara anggota ASEAN untuk mematuhi

prinsip-prinsip demokrasi, *rule of law*, dan asas pemerintahan yang baik, serta komitmen untuk melindungi hak asasi manusia dan kebebasan fundamental (ASEAN, 2008). Tujuan dari AICHR disebutkan dalam pasal 1 ayat (1) dari ToR atau kerangka acuan kerja. Pertama ialah untuk meningkatkan dan melindungi hak asasi manusia dan kebebasan fundamental dari masyarakat ASEAN. Pada pasal 1 ayat (3) ToR mengatur tentang perwujudan tujuan yang tertulis pada Piagam ASEAN, yaitu untuk meningkatkan stabilitas, keharmonisan, kerjasama serta hubungan baik di antara negara-negara anggota ASEAN.

Mandat dan fungsi dari AICHR (2009:6-7) sebagai mekanisme hak asasi manusia regional di Asia Tenggara tertulis dalam pasal 4 ToR AICHR. Terdapat 14 mandat dan fungsi dari AICHR meliputi: (1) untuk mengembangkan strategi dalam memajukan dan melindungi hak-hak asasi manusia; (2) merumuskan suatu Deklarasi hak asasi manusia ASEAN; (3) meningkatkan kesadaran masyarakat terhadap hak asasi manusia; (4) mengembangkan kapasitas dalam mengimplementasikan kewajiban-kewajiban yang termuat dalam berbagai konvensi dan perjanjian internasional terkait hak asasi manusia agar dapat berlangsung secara efektif; (5) mendorong negara-negara anggota ASEAN untuk meratifikasi instrumen-instrumen HAM internasional yang ada; (6) mendorong pelaksanaan dari instrumen-instrumen ASEAN yang terkait dengan hak-hak asasi manusia; (7) memberikan advisory service mengenai hak asasi manusia kepada badan-badan sektoral ASEAN apabila diminta; (8) ikut serta dalam berbagai dialog dan konsultasi dengan entitas-entitas lain di ASEAN, termasuk lembaga-lembaga swadaya masyarakat; (9) meminta pendapat kepada berbagai institusi hak asasi manusia nasional, regional dan internasional lainnya yang bergerak di bidang pemajuan dan perlindungan hak asasi manusia; (10) memperoleh informasi dari negara-negara anggota dalam pemajuan dan perlindungan hak asasi manusia; (11) mengembangkan suatu pendekatan umum dan sikap atas permasalahan-permasalahan hak asasi manusia yang terkait dengan ASEAN; (12) melakukan penelitian atas isu-isu tematik hak asasi manusia; (13) memberikan laporan berkala kepada pertemuan Menteri Luar Negeri ASEAN mengenai kegiatan-kegiatan AICHR atau laporan lain apabila diminta; (14) melakukan tugas-tugas lain yang diberikan oleh pertemuan Menteri Luar Negeri ASEAN.

#### *Peran AICHR Sebagai Institusi HAM ASEAN*

Kondisi hak asasi manusia di negara-negara ASEAN umumnya telah banyak dinilai oleh kelompok pemantau internasional hak asasi manusia sebagai kondisi hak asasi manusia yang miskin (Caballero-Anthony, 1995:47-48). Hal ini dapat dilihat dari *human risk index* yang dikeluarkan oleh *mapelcroft* pada gambar 2.1 dimana semua negara ASEAN berstatus *high risk* sampai *extreme risk*. Pembentukan *ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights* (AICHR) pada 23 Oktober pada 15<sup>th</sup> ASEAN Summit telah meningkatkan optimisme terhadap pengembangan hak asasi manusia di kawasan Asia Tenggara. Proses institusionalisasi HAM ke dalam AICHR juga memberikan perluasan terhadap dimensi ruang lingkup isu-isu keamanan non-tradisional (terorisme, polusi transnasional, dan penanganan bencana alam) dan hal ini perlu diperhatikan oleh negara-negara ASEAN (Madu, 2016:40). Kondisi ini sesuai dengan yang disampaikan oleh Sorensen & Jackson (2009:155) bahwa kehadiran organisasi internasional akan menolong kerjasama di antara negara-negara melalui proses institusionalisasi yang meliputi perluasan ruang lingkup isu.

Saat ini, peran AICHR sendiri sebagai sebuah institusi HAM ASEAN sedang berfokus pada pemajuan dan perlindungan HAM di kawasan Asia Tenggara. Hal ini merujuk pada mandat dari AICHR seperti yang dimuat pada TOR. Lebih jauh, dalam proses implementasi kedua peran tersebut, AICHR membuat *Action Plan* atau dalam bahasa Indonesia, rencana kerja dengan jangka lima tahun. Pada periode 2010-2015, rencana kerja AICHR dipusatkan pada (1) Pembuatan dan penyusunan *ASEAN Human Rights Declaration* untuk menunjang pemajuan dan perlindungan HAM di kawasan ASEAN, (2) Peningkatan kepedulian masyarakat di negara-negara ASEAN terhadap hak asasi manusia melalui edukasi/pendidikan, penelitian dan diseminasi informasi tentang hak asasi manusia, (3) Mendorong negara-negara ASEAN untuk meratifikasi instrumen HAM Internasional, (4) Mendorong negara-negara ASEAN untuk memberikan informasi terkait implementasi pemajuan dan perlindungan HAM di masing-masing negara, (5) Mempersiapkan isu untuk studi tematik HAM di ASEAN (AICHR, 2010:1-5). Dalam lima tahun kinerjanya, setidaknya ada empat hal yang telah dikerjakan oleh AICHR berdasarkan pada *Action Plan* atau Rencana Kerja 2010-2015 yakni (1) Penyusunan *ASEAN Human Rights Declaration* (AHRD), (2) Pembahasan studi HAM tematik di ASEAN, (3) Mengadakan *Human Rights Dialogue*, (4) Respon AICHR terhadap kasus-kasus pelanggaran HAM yang terjadi di kawasan.

#### *Keterlibatan AICHR dalam Kasus Rohingya di Myanmar*

Pendekatan yang digunakan oleh AICHR dalam keterlibatannya pada setiap kasus pelanggaran HAM berbeda dengan komisi HAM di kawasan lain seperti Eropa. Sistem HAM Eropa menjalankan mekanisme HAM bicameral dimana mereka memiliki ECHR yang berfungsi untuk mempromosikan HAM di kawasan Eropa dan ECtHR yang berwenang untuk pengaduan dan peradilan internasional dalam upaya perlindungan HAM (Djafar, dkk., 2014:54-55). Sebaliknya, AICHR tidak mempunyai mekanisme pengaduan dan peradilan sendiri.

Menurut Clive Archer (1983:73) terkait peran organisasi internasional sebagai sebuah arena yakni organisasi internasional hanya dianggap oleh para anggotanya sebagai penghasil forum atau pertemuan untuk membahas dan mendiskusikan masalah-masalah yang sedang dihadapi oleh mereka. AICHR hanya dipersepsikan sebagai sebuah arena oleh negara-negara anggotanya. Hal ini disebabkan karena dalam pengambilan keputusan, AICHR mengutamakan konsensus melalui pelaksanaan pertemuan rutin dua kali dalam setahun. Jika dibutuhkan, AICHR dapat mengadakan pertemuan tambahan apabila semua perwakilan AICHR dari masing-masing negara anggota menyetujui (AICHR, 2009:10). Oleh karena itu, identitas AICHR seolah-olah hanya dijadikan *event organizer* yang dipaksa untuk mengadakan pertemuan terlebih dahulu dalam upaya merespon kasus-kasus pelanggaran HAM yang terjadi di ASEAN, contohnya adalah kasus Rohingya.

AICHR telah mengadakan beberapa kali pertemuan sebagai bentuk keterlibatannya dalam kasus Rohingya. Pertemuan pertama diadakan oleh AICHR di Jakarta, Indonesia pada bulan Mei 2013. Di pertemuan itu, AICHR melaksanakan *retreat* untuk mendiskusikan kasus Rohingya selama dua jam. Hal ini pertama kali terjadi sejak AICHR didirikan, perwakilan AICHR dari masing-masing negara anggota menyetujui untuk membawa isu hak asasi manusia dari satu negara anggota dan membahasnya dalam pertemuan tersebut. Meskipun demikian, tidak tercapai sebuah resolusi pasca kebijakan

*retreat* tersebut (Gamez, 2017:60). Penyebabnya adalah sistem konsensus yang diterapkan oleh AICHR dimana AICHR tidak dapat membuat keputusan tanpa adanya persetujuan atau konsensus dari seluruh pemerintah negara anggota ASEAN. Sementara pada saat itu, posisi Myanmar menolak dan tidak mengakui hasil *retreat* tersebut (Septiari, t.th). Myanmar beralasan jika permasalahan Rohingya merupakan permasalahan internal dari negaranya (Wahyuningrum, t.th). Apabila merujuk pada TOR pasal 2.1 poin (c), AICHR harus menghormati hak dari setiap negara anggotanya untuk menyelesaikan masalah nasional dari negaranya dan terbebas dari campur tangan pihak luar baik bersifat subversif maupun koersif (AICHR, 2009:4).

AICHR juga mengadakan dua kali pertemuan di Myanmar, pertama terjadi pada tanggal 8-11 Februari 2014 di Yangon. Pertemuan saat itu membahas tentang review ToR, rencana penyusunan *The AICHR's Recommendation* kepada Menlu ASEAN dan rencana pelaksanaan studi tematik terkait topik "*Corporate Social Responsibility(CSR) and Human Rights in ASEAN*" pada bulan Juni 2014 (AICHR, 2014). Sementara itu, pertemuan kedua dilaksanakan pada tanggal 3-4 Oktober 2014. Topik pembahasan pada pertemuan kali ini adalah laporan untuk disampaikan kepada Menlu ASEAN, review Rencana Kerja dan pengadopsian beberapa inisiatif dalam upaya promosi/pemajuan dan perlindungan hak asasi manusia (AICHR, 2014). Namun pada dua pertemuan tersebut, tidak ditemukan pembahasan terkait isu Rohingya.

Keterlibatan AICHR dalam kasus Rohingya tidak hanya sebatas pada pembahasan yang dilaksanakan pada setiap pertemuan dengan beberapa *stakeholder*. Keterlibatan AICHR juga ditunjukkan dari pelaksanaan proses edukasi dan diseminasi informasi tentang nilai-nilai hak asasi manusia dan AICHR pada khususnya. Upaya edukasi dan diseminasi informasi ini diwujudkan dalam sebuah seminar bertajuk "*AICHR Youth Debate of Human Rights*" yang diselenggarakan pada tanggal 4-5 April 2013. Pada seminar ini, AICHR akan berkunjung ke beberapa universitas di Myanmar untuk memberikan pemahaman pada HAM guna meningkatkan kesadaran anak muda ASEAN, terutama di Myanmar terhadap isu HAM. Selain itu, seminar ini juga bisa dijadikan media untuk memperkenalkan AICHR.

#### *Hambatan AICHR dalam Keterlibatannya pada Kasus Rohingya*

Hambatan yang dihadapi AICHR dalam keterlibatannya pada kasus Rohingya dapat dipengaruhi oleh faktor internal dan eksternal. Faktor internal berkaitan dengan permasalahan kelembagaan. Hal ini merujuk pada adanya ketimpangan fungsi pemajuan dan perlindungan AICHR. Kurangnya fungsi perlindungan dalam AICHR terlihat dari 14 mandat AICHR dalam TOR yang cenderung menekankan fungsi pemajuan. Pada tabel berikut ini akan menggambarkan empat poin utama dari 14 mandat yang tercantum dalam TOR, yaitu *standar setting, promotion and education, protecting, dan reporting* (Djafar dkk., 2014:29-30). Dari tabel ini akan memperlihatkan perbandingan mandat yang diberikan antara perlindungan dan pemajuan HAM.

**Tabel Mandat-Mandat AICHR**

<b>Standard Setting</b>	<b>Promotion and Education</b>	<b>Protecting</b>	<b>Reporting</b>
Mengembangkan strategi-strategi pemajuan dan	Mengembangkan suatu Deklarasi HAM ASEAN	Mengumpulkan informasi dari negara-negara	Menyerahkan laporan tahunan kegiatan atau

perlindungan hak asasi manusia dan kebebasan fundamental untuk melengkapi pembentukan Komunitas ASEAN	untuk menciptakan kerangka kerjasama hak asasi manusia melalui berbagai konvensi ASEAN dan instrumen-instrumen lain yang terkait dengan hak asasi manusia	anggota ASEAN tentang pemajuan dan perlindungan hak asasi manusia	laporan lain apabila diperlukan, pada Pertemuan Menteri Luar Negeri ASEAN
Memajukan peningkatan kemampuan demi pelaksanaan kewajiban-kewajiban perjanjian hak asasi manusia secara efektif oleh negara-negara anggota ASEAN	Meningkatkan kesadaran publik terhadap hak asasi manusia di antara rakyat ASEAN melalui pendidikan, penelitian, dan diseminasi informasi	Menyiapkan kajian-kajian tentang isu-isu tematik hak asasi manusia di ASEAN	Menjalankan tugas lain yang mungkin diberikan oleh Pertemuan Menteri Luar Negeri ASEAN
Mendorong negara-negara anggota ASEAN agar mempertimbangkan untuk mengaksesi dan meratifikasi instrumen-instrumen hak asasi manusia internasional	Memberikan pelayanan konsultasi dan bantuan teknis terhadap masalah-masalah hak asasi manusia kepada badan-badan sektoral ASEAN berdasarkan permintaan		
Memajukan pelaksanaan instrumen-instrumen ASEAN sepenuhnya terkait dengan hak asasi manusia	Melakukan dialog dan konsultasi dengan badan-badan ASEAN lain dan entitas lain yang terkait dengan ASEAN, termasuk organisasi rakyat sipil dan para pemangku kepentingan lainnya seperti tercantum dalam Bab V Piagam ASEAN		
Mengupayakan pendekatan dan posisi bersama	Berkonsultasi bilamana diperlukan dengan institusi		

tentang persoalan hak asasi manusia yang menjadi kepentingan ASEAN	nasional, regional, dan internasional serta entitas yang terkait dengan pemajuan dan perlindungan hak asasi manusia		
--	---	--	--

Sumber: *Memperkuat Perlindungan Hak Asasi Manusia di ASEAN*, Djafar dkk (2014:29-30)

Berdasarkan tabel diatas menggambarkan fungsi perlindungan yang lemah dibandingkan dengan fungsi pemajuan HAM. Fungsi perlindungan dalam mandat tersebut hanya meliputi mengumpulkan informasi dari negara-negara anggota ASEAN dalam implementasi promosi dan perlindungan hak asasi manusia di negara masing-masing dan menyiapkan kajian-kajian tentang isu-isu tematik HAM di ASEAN. Kondisi ini berbeda dengan fungsi pemajuan yang sangat ditekankan di mandat AICHR. Berdasarkan tabel di atas, terdapat lima mandat yang menekankan kerja AICHR, diantaranya yaitu meningkatkan kesadaran publik melalui pendidikan, penelitian dan penyebaran informasi, memberikan pelayanan konsultasi dan bantuan teknis terhadap masalah HAM kepada badan sektoral ASEAN dan melakukan dialog dan konsultasi dengan badan ASEAN lainnya, termasuk negara anggota AICHR, organisasi masyarakat sipil serta pemangku kepentingan mengenai permasalahan HAM di kawasan ASEAN. Selain itu, pada fungsi perlindungan juga tidak diatur terkait mekanisme penanganan masalah pelanggaran HAM meliputi penyidikan terhadap kasus maupun penyelesaian kasus pelanggaran HAM tersebut. Padahal menurut Djafar (2014:9), AICHR sebagai sebuah institusi HAM di ASEAN, seharusnya terlibat aktif dalam menghadapi dan menangani pelanggaran HAM sehingga diperlukan mekanisme baik dalam bentuk pengadilan HAM maupun sanksi politik dan ekonomi. Mekanisme ini berlaku pada setiap pelanggaran HAM tercantum di Piagam ASEAN dan AHRD dengan mengikat secara hukum ke seluruh anggotanya. Namun hal ini sulit terealisasi karena telah dianggap sebagai bentuk intervensi pada suatu negara (Djafar dkk., 2014:28).

Faktor kelembagaan lain yang menjadi penghambat AICHR adalah kurangnya independensi pada organisasi ini. Kurang independen dari AICHR terlihat dari penempatan sekretariat yang digabungkan bersama sekretariat ASEAN. Kondisi menggambarkan AICHR benar-benar dibawah “kuasa” ASEAN. Lebih lanjut mengenai kurangnya independensi pada AICHR merujuk pada penunjukkan komisioner AICHR oleh masing-masing negara anggota. Beberapa negara anggota ASEAN cenderung menunjuk pejabat negara atau mantan pejabat negara yang dianggap pro pemerintah. Hal ini dibuktikan dari penunjukkan Nguyen Duy Hung sebagai perwakilan Vietnam untuk AICHR dan Dr. Awang Hj. Ahmad sebagai perwakilan Brunei Darussalam untuk AICHR (Djafar dkk, 2014:32). Penunjukkan keduanya menuai kritik oleh masyarakat sipil ASEAN, sebab latar belakang keduanya bukan merupakan ahli di bidang hak asasi manusia. Keduanya merupakan mantan pejabat tinggi pemerintahan di negara masing-masing. Nguyen Duy Hung merupakan mantan duta besar Vietnam untuk Thailand, sementara Dr. Awang Hj. Ahmad merupakan mantan menteri perindustrian dan sumber daya primer Brunei Darussalam (SAPA-TFAHR, 2012:3). Kondisi ini tidak menguntungkan secara kelembagaan bagi AICHR, karena para komisionernya justru



condong untuk bersifat tidak netral serta independen. Mereka cenderung menjadi corong pemerintah yang diwujudkan melalui penolakan terhadap setiap keputusan AICHR yang terkesan merugikan negaranya. Maka dari itu, seringkali ditemukan tidak ada kata mufakat dalam penentuan topik atau kasus yang akan dibahas dalam setiap pertemuan AICHR termasuk kasus Rohingya.

Sementara itu, faktor eksternal lebih dipengaruhi oleh ideologi sosialisme (*Burmese Way to Socialism*) yang tetap dijalankan oleh penerus Ne Win yakni Thein Sein. Pemerintah Thein Sein memmanifestasikan doktrin sosialis Ne Win dengan menjalankan kebijakan *Section 66 (D) of the 2013 Telecommunication Law*. Kebijakan ini pada awalnya merupakan upaya preventif pemerintah terkait tindak pemerasan, pemaksaan, memfitnah, mengganggu, mempengaruhi seseorang untuk bertindak melawan hukum atau bahkan tindakan yang mengancam siapa pun dengan menggunakan jaringan komunikasi (Human Rights Watch, 2017).

Dalam prakteknya, kebijakan ini dimanfaatkan oleh pemerintah untuk melegitimasi tindakan pembungkaman dan pelanggaran terhadap kebebasan berekspresi dari setiap warga negaranya. Menurut Thinn Nay Chi Sun, seorang mahasiswa di Universitas Yangon dan sekaligus aktivis HAM di Myanmar berpendapat bahwa, kebijakan *Section 66D* telah membatasi ruang gerak dari media dalam menyebarkan informasi dan alat/wadah untuk mengkritisi pemerintah (Sun, 2018). Kebijakan ini yang menyebabkan Myanmar cenderung tertutup dan mengakibatkan AICHR menjadi kesulitan dalam mendapatkan informasi terkini tentang isu Rohingya. Kondisi ini berimplikasi pada keterlibatannya dalam kasus Rohingya pun juga minim.

## **KESIMPULAN**

Berdasarkan temuan yang telah didapatkan, penelitian ini menyimpulkan bahwa peran AICHR sebagai insititusi HAM ASEAN difokuskan pada pemajuan dan perlindungan HAM di kawasan Asia Tenggara. Hal ini merujuk pada mandat dari AICHR seperti yang diatur pada TOR. Lebih jauh, dalam proses implementasi kedua peran tersebut, AICHR membuat *action plan* atau rencana kerja dengan jangka waktu lima tahun. Pada periode 2010-2015, rencana kerja AICHR mengutamakan pada pembuatan dan penyusunan *ASEAN Human Rights Declaration*, peningkatan kepedulian masyarakat di negara-negara anggota ASEAN terhadap hak asasi manusia melalui edukasi/pendidikan, penelitian dan diseminasi informasi, mendorong negara-negara ASEAN untuk memberikan informasi terkait implementasi pemajuan dan perlindungan HAM di masing-masing negara, mempersiapkan isu studi tematik HAM di ASEAN. Dari kelima fokus rencana kerja tersebut, hanya tiga yang teralisasi yakni penyusunan AHRD, pembahasan studi tematik, dan mengadakan *Human Rights Dialogue* sebagai strategi untuk mendorong negara-negara ASEAN untuk memberikan informasi terkait implementasi pemajuan dan perlindungan HAM di negaranya.

Keterlibatan AICHR dalam kasus Rohingya memang salah satunya ditempuh dengan cara mengadakan pertemuan atau forum. Hal ini dilakukan sebagai upaya untuk mendapatkan informasi terkait perkembangan kasus Rohingya. Pernyataan ini dibuktikan dengan diadakan pertemuan di Jakarta pada bulan Mei 2013 dengan tujuan melakukan *retreat*. Namun usaha ini tidak mendapatkan respon dari perwakilan AICHR dari Myanmar. Disisi lain, AICHR juga melakukan upaya edukasi dan diseminasi informasi terkait nilai-nilai HAM dan AICHR itu sendiri kepada para mahasiswa seluruh

universitas di Myanmar dengan metode seminar. Hal ini dilakukan karena minimnya keterlibatan aktor akademisi ini dalam upaya perlindungan dan penanganan pelanggaran HAM di negaranya khususnya kasus Rohingya. Lebih jauh, unsur masyarakat sipil seperti akademisi tersebut merupakan salah satu instrumen yang digunakan oleh AICHR untuk dapat berkontribusi aktif dalam menjalankan mandat perlindungan tanpa melanggar pasal 2.1 TOR terkait prinsip AICHR dalam penghormatan terhadap kedaulatan, kebebasan, kesamaan, dan non-intervensi kepada para negara anggotanya.

Dalam keterlibatannya pada kasus Rohingya, AICHR dihadapkan pada beberapa hambatan yakni hambatan yang berasal dari kelembagaan AICHR itu sendiri. Hal ini meliputi adanya ketimpangan antara fungsi pemajuan dan perlindungan yang dimiliki oleh AICHR. Hal ini merujuk pada dari 14 mandat AICHR yang diatur dalam TOR, hanya dua mandat yang spesifik menunjukkan implementasi dari fungsi perlindungan yakni mandat pengumpulan informasi terkait perkembangan implementasi promosi dan perlindungan hak asasi manusia di masing-masing negara anggota dan mandat untuk melakukan kajian studi tematik terkait HAM di ASEAN. Kedua mandat tersebut pun dirasa masih kurang dalam upaya penanganan terhadap praktek pelanggaran HAM di ASEAN. Selain itu, kurangnya independensi dalam mekanisme pengambilan keputusan AICHR juga menjadi salah satu faktor penghambat AICHR. Dalam pengambilan keputusan, AICHR menggunakan prinsip konsensus yang merupakan dasar pencapaian keputusan regional AICHR. Dengan kata lain, AICHR baru dapat mengambil keputusan terhadap suatu kasus apabila sudah ditetapkan secara bulat oleh para komisioner AICHR dan juga Menlu negara-negara anggota ASEAN. Keterlibatan Menlu negara-negara anggota ASEAN dalam pengambilan keputusan ini menggambarkan bahwa AICHR sebagai perpanjangan tangan dari negara-negara anggota ASEAN. AICHR juga terkesan tidak independen dan netral. Padahal sebagai sebuah komisi HAM harus bersifat independen dan netral. Kurangnya independensi AICHR juga dibuktikan melalui penunjukkan komisioner AICHR oleh masing-masing negara anggotanya.

Sementara itu, ideologi sosialisme yang diimplementasikan oleh Myanmar menjadi sebuah hambatan eksternal dari keterlibatan AICHR pada kasus Rohingya. Sikap Myanmar yang tertutup mengakibatkan AICHR merasa kesulitan dalam upayanya mengumpulkan informasi terkait kasus Rohingya. Hal ini disebabkan karena penerapan kebijakan *Section 66 (D) of the 2013 Telecommunication Law* terkait pembatasan media dalam menyebarkan informasi terkait Myanmar keluar.

## Referensi

- AICHR. (2009). *ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights Terms of Reference*. Jakarta: ASEAN Secretariat.
- AICHR. (2010). *FIVE-YEAR WORK PLAN OF THE ASEAN INTERGOVERNMENTAL COMMISSION ON HUMAN RIGHTS (2010 – 2015)*. Jakarta: ASEAN Secretariat.
- AICHR. (2014). *AICHR What You Need to Know (2nd Edition)*. Jakarta: ASEAN Secretariat.
- Al Jazeera. (2012, August 9). *Al Jazeera*. Retrieved May 14, 2017, from 'Mass graves' for Myanmar's Rohingya: Exclusive report from Rakhine state exposes an entire region divided by religious and racial discrimination.: <http://www.aljazeera.com/indepth/features/2012/08/201288114724103607.html>

- Archer, C. (1983). *International Organization*. London: Allen & Unwin Ltd.
- ASEAN. (2008). *Charter of the Association of Southeast Asian Nations*. Jakarta: ASEAN Secretariat.
- Caballero-Anthony, M. (1995). Human Rights, Economic Change and Political Development . Dalam J. T.-H. Tang, *Human Rights and International Relations in the Asia-Pacific Region* (hal. 47-48). London: Pinter.
- Dirjen Kerjasama ASEAN. (2007). *ASEAN Selayang Pandang*. Jakarta: Kementerian Luar Negeri RI.
- Fisher, J. (2015, July 21). *BBC Indonesia*. Retrieved May 14, 2017, from Fakta Penting Pemilu Myanmar 2015: [http://www.bbc.com/indonesia/dunia/2015/07/150720\\_dunia\\_pemilu\\_myanmar](http://www.bbc.com/indonesia/dunia/2015/07/150720_dunia_pemilu_myanmar)
- Gamez, Kimberly Ramos. (2017). *Examining The ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR): The Case Study of The Rohingya Crisis*. Tilburg: Tilburg University.
- Gorawut Numnak, Miklos Romandy, Jonas Trapp. (2009). The Unfinished Business: The ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights . *Freiderich Naumann Stiftung Fur die Freiheit* , 6.
- Human Rights Watch. (2017, June 29). *Burma: Repeal Section 66(d) of the 2013 Telecommunications Law*. Retrieved November 23, 2018, from Human Rights Watch: <https://www.hrw.org/news/2017/06/29/burma-repeal-section-66d-2013-telecommunications-law>.
- Lewa, C. (t.th). *Force Migration Review*. Retrieved May 14, 2017, from North Arakan: an open prison for the Rohingya in Burma: <http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/FMRpdfs/FMR32/11-13.pdf>
- Lwin, N. S. (2012, July 12). *The Platform*. Retrieved May 14, 2017, from Burma's Rohingya: A Denial of Citizenship and Human Rights: <http://www.the-platform.org.uk/2012/07/12/burma%E2%80%99s-rohingya-a-denial-of-citizenship-and-human-rights/>
- Madu, L. (2016). Pelembagaan Regional mengenai Hak Asasi Manusia di ASEAN. *Journal UMY*, 40.
- Mapelcroft. (2016, December 08). *Human Rights Risk Index 2016 - Q4*. Retrieved from Reliefweb: <https://reliefweb.int/report/world/human-rights-risk-index-2016-q4>
- Nugraha, F. (2012, July 31). *Okezone.com*. Retrieved May 14, 2017, from 4.000 Muslim Rohingya Dibantai, 8.000 Dilaporkan Hilang: <http://news.okezone.com/read/2012/07/31/411/671285/4-000-muslim-rohingya-dibantai-8-000-dilaporkan-hilang>
- Pattihua, A. R. (2017). Efektivitas Asean Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR) dalam Mengatasi HAM di Asia Tenggara. *The 6th University Research Colloquium 2017* (p. 515). Magelang: Universitas Muhammadiyah Magelang.
- Pillay, N. (2012, July 27). *UN News Centre*. Retrieved May 14, 2017, from Myanmar: UN official concerned over rights violations in Rakhine state: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=42575#.WRgScsYIHU>
- Robert Jackson & Georg Sorensen. (2009). *Pengantar Studi Hubungan Internasional*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

- SAPA-TFAHR. (2012). *A Performance Report on the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights 2010-2011*. Bangkok: Asian Forum for Human Rights and Developments.
- Septiari, D. (t.th). *Myanmar should be held accountable for Rohingya crisis: AICHR Indonesia*. Retrieved from The Jakarta Post: <http://www.thejakartapost.com/news/2018/10/03/myanmar-should-be-held-accountable-for-rohingya-crisis-aichr-indonesia.html>
- Sun, T. N. (2018, November 13). Correspondence of Human Rights Implementation in Myanmar and Rohingya case. (O. B. Saputra, Interviewer).
- Verisk Maplecroft. (2013, December 04). *Human Rights Risk Atlas 2014* . Retrieved from 70% increase in countries identified as 'extreme risk' for human rights since 2008 - Human Rights Risk Atlas 2014: <https://www.maplecroft.com/portfolio/new-analysis/2013/12/04/70-increase-countries-identified-extreme-risk-human-rights-2008-bhuman-rights-risk-atlas-2014b/>
- Wahyudi Djafar, Ardimanto Putra, dan Hilman Handoni. (2014). *Memperkuat Perlindungan Hak Asasi Manusia di ASEAN*. Jakarta: INFID & ICCO.
- Wahyuningrum, Y. (t.th). *Fourth Anniversary of the AICHR*. Retrieved from Diplomacy Training Program - UNSW Sydney: <http://www.dtp.unsw.edu.au/sites/default/files/FOURTH%20ANNIVERSARY%20OF%20THE%20AICHR.docx>