

EFEKTIVITAS AICHR DALAM MENANGANI KASUS PELANGGARAN HAM

Fitri Nayana

FISIP Universitas Riau, Kampus Bina Widya Km. 12,5 Simpang Baru Panam, Pekanbaru 28293

Abstract: ASEAN Intergovernmental Commission for Human Rights (AICHR) as an ASEAN human rights commission has an obligation to take a role in the resolution of human rights violations in Myanmar. But the AICHR's role is still limited to a statement and a warning to Myanmar and could not force Myanmar to address the violation of human rights in the country. This research aims to identify and analyze the effectiveness of AICHR in solving the problems of ethnic minorities in the country of Myanmar. This research uses descriptive qualitative analysis model, study research literature, as well as the method of data collection is through the analysis of documentaries, books, journals, reports, and Internet sites. The results of this study show that the first AICHR ineffective in solving the problems of human rights in Myanmar country, two to be able to resolve human rights issues AICHR member states need a clear mechanism that can provide a good solution for the settlement of various humanitarian cases in Southeast Asia, especially Myanmar.

Abstrak: ASEAN Intergovernmental Commission for Human Rights (AICHR) sebagai komisi HAM ASEAN memiliki kewajiban untuk mengambil peran dalam proses penyelesaian pelanggaran HAM di Myanmar. Tapi peran AICHR masih sebatas pada pernyataan dan teguran kepada Myanmar dan tidak bisa memaksa Myanmar untuk menyelesaikan pelanggaran hak asasi manusia di negara tersebut. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisa efektivitas AICHR dalam menyelesaikan permasalahan terhadap etnis minoritas di negara Myanmar. Penelitian ini menggunakan model analisis deskriptif-kualitatif, jenis penelitian studi kepustakaan, serta metode pengambilan data yaitu melalui analisis dokumenter, buku, jurnal, laporan, dan situs internet. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pertama AICHR tidak efektif dalam menyelesaikan permasalahan HAM di negara Myanmar, Kedua untuk bisa menyelesaikan permasalahan HAM negara anggotanya AICHR membutuhkan mekanisme yang jelas yang diharapkan bisa memberikan solusi yang baik bagi penyelesaian berbagai kasus kemanusiaan di Asia Tenggara khususnya Myanmar.

Kata Kunci: AICHR, ASEAN, Hak Asasi Manusia, Myanmar, etnis minor

PENDAHULUAN

Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) adalah salah satu bentuk organisasi internasional antar pemerintah yang didirikan pada tanggal 8 Agustus 1967 di Bangkok, Thailand yang ditandai dengan Deklarasi ASEAN/ Deklarasi Bangkok yang diprakarsai oleh Indonesia, Malaysia, Filipina, Singapura dan Thailand. Kemudian Brunei Darussalam bergabung pada 7 Januari 1984, Vietnam pada 28 Juli 1995, Laos dan Myanmar pada 23 Juli 1997, dan Kamboja pada 30 April 1999. ASEAN didirikan untuk memajukan kepentingan bersama di wilayah Asia Tenggara, termasuk percepatan pertumbuhan ekonomi, kemajuan sosial dan budaya, dan perdamaian dan stabilitas regional Asia Tenggara.

Pada Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) ASEAN ke 11 yang diadakan di Kuala Lumpur, pada tahun 2005 untuk pertama kalinya muncul

gagasan piagam ASEAN. Piagam ASEAN adalah konstitusi atau rujukan hukum tertinggi bagi organisasi regional ASEAN. Piagam ini berisi prinsip dasar dan tujuan organisasi, menentukan struktur dan moda-moda keanggotaannya dan tata laksana organisasi.

ASEAN menegaskan dirinya sebagai organisasi yang menghormati serta bertekad untuk menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia (HAM) dan nilai-nilai demokrasi seperti yang tercantum dalam piagam ASEAN pasal 1 ayat (4) yang isinya adalah menjamin bahwa rakyat dan negara-negara anggota ASEAN hidup damai dengan dunia secara keseluruhan di lingkungan yang adil, demokratis dan harmonis. Selain itu, dalam ASEAN juga terdapat komisi HAM ASEAN yang turut berkontribusi dalam upaya penegakan HAM sesuai dengan pasal 14 piagam ASEAN tentang badan HAM ASEAN yang berisi:

1. *In conformity with the purposes and*

principles of the ASEAN Charter relating to the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms, ASEAN shall establish an ASEAN human rights body.

2. *This ASEAN human rights body shall operate in accordance with the terms of reference to be determined by the ASEAN Foreign Ministers Meeting.*

Piagam ASEAN diresmikan pada tanggal 20 November 2007 di Singapura dalam KTT ASEAN ke-13. Secara substansif, selain berfungsi untuk memajukan dan memperkuat demokrasi dan perlindungan HAM, piagam ini juga memiliki tujuan untuk membentuk zona perdagangan bebas ASEAN tahun 2015. Lahirnya piagam ini diusahakan untuk menjaga dan meningkatkan perdamaian dan keamanan di kawasan ASEAN, membentuk pasar tunggal berbasis produksi yang kompetitif dan terintegrasi secara ekonomi, memperkuat demokrasi dan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), serta menegakkan aturan hukum dan mengedepankan hak asasi manusia. Sebagai tindak lanjutnya, ASEAN akan membentuk Badan HAM untuk mengaktifkan pencapaian-pencapaian tersebut.

Piagam ASEAN juga menekankan pentingnya prinsip tidak campur tangan (*non-interference*) dalam masalah internal anggota ASEAN. Terkait dengan isu lingkungan, piagam ini menyerukan pembangunan berkelanjutan untuk melindungi lingkungan, sumber daya alam dan warisan budaya. Adopsi Piagam ASEAN dapat dilihat sebagai langkah besar ke depan dalam proses pembentukan mekanisme HAM di regional Asia Tenggara. Namun demikian, hal ini belum dapat dikatakan sebagai suatu keberhasilan ASEAN, melainkan barulah langkah awal, dari sebuah babak baru di ASEAN, upaya perlindungan HAM di ASEAN. Sebab Piagam ASEAN tidak mengandung elemen yang dapat mempengaruhi prospek bagi berdirinya suatu badan HAM regional yang kuat.

Selanjutnya dalam pertemuan KTT ASEAN 15 di Thailand, yang berlangsung pada 23 Oktober 2009, para pemimpin ASEAN menyetujui *the 'Cha-am Hua Hin Declaration*

on the Inauguration of the AICHR' (Cha-am Hua Hin Deklarasi tentang Peresmian AICHR). Awal sejarah perkembangan HAM di ASEAN dengan ditetapkannya sebuah badan HAM di tingkat ASEAN yang disebut sebagai ASEAN *Intergovernmental Commission on Human Right* (AICHR) atau Komisi Antar Pemerintah ASEAN untuk HAM.

Ditegaskan pula dalam deklarasi ini, bahwa prinsip menghormati kemerdekaan dan tidak campur tangan urusan dalam negeri negara-negara anggota ASEAN, adalah prinsip integral yang berlaku di AICHR dalam menjalankan fungsinya. Keberadaan lembaga ini dianggap sebagai pintu masuk untuk melakukan intervensi politik terhadap negara-negara yang belum demokratis. Oleh karena itu pelekatan prinsip tersebut menjadi salah satu alasan untuk tetap menjaga kedaulatan negara anggota. Dalam kesepakatan ini juga negara-negara ASEAN membentuk *Terms of Reference* (TOR) yang mengandung tujuan dan mandat dari AICHR sebagai pedoman kerja AICHR.

Salah satu negara anggota ASEAN yang masih menjadi sorotan internasional terkait pelanggaran HAM adalah Myanmar. Kondisi Myanmar mempersulit persepsi ASEAN di negara-negara mitra dialog termasuk kesangsian kepemimpinan ASEAN oleh Myanmar periode 2014. Isu permasalahan domestik Myanmar hampir tidak pernah absen dari agenda pertemuan intern para Menteri Luar Negeri ASEAN serta antara ASEAN dan mitra dialognya, bahkan karena desakan Amerika Serikat, Myanmar nyaris dibahas dalam forum PBB Wacana pelanggaran HAM yang masih terjadi hingga saat ini yaitu terhadap etnis-etnis minoritas.

AICHR sebagai komisi HAM di ASEAN bertanggung jawab untuk pemajuan dan perlindungan HAM di ASEAN, namun sejauh ini peran AICHR dalam menangani kasus pelanggaran HAM di Myanmar masih tergolong minim. Upaya yang dilakukan AICHR tersebut masih sebatas berupa pernyataan-pernyataan atas dorongan dan peringatan AICHR terhadap Myanmar untuk segera menghentikan pelanggaran HAM. Peringatan dan dorongan tersebut sifatnya tidak mengikat dan tidak memaksa. Hal ini

kembali lagi pada prinsip non-intervensi dan konsensus. Negara-negara ASEAN sangat menghormati kedua prinsip fundamental tersebut, sehingga negara-negara ASEAN tidak dapat mencampuri urusan satu sama lain. Segala keputusan dan tindakan akan dikembalikan lagi kepada Myanmar, apabila Myanmar tidak setuju terhadap suatu keputusan maka negara-negara anggota lainnya tidak dapat memaksakan.

METODE

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif-kualitatif dengan metode kajian literatur. Penelitian dengan pendekatan kualitatif bertujuan mengembangkan kepekaan konsep dan penggambaran realitas yang tidak tunggal atau jamak. Satu fenomena sosial bisa saja dilihat dari berbagai perspektif yang berbeda sehingga hasil pengamatan terhadap fenomena tersebut pasti juga berbeda. Apalagi bila fenomena yang diteliti adalah fenomena hubungan internasional di mana objek dan aktor yang menjadi fokus penelitian melewati batas-batas teritorial kedaulatan negara seorang peneliti yang bersangkutan. Metode penelitian kualitatif dianggap lebih memungkinkan untuk mengungkap realitas dibalik fenomena yang diangkat dalam penelitian ini yaitu efektivitas AICHR dalam penyelesaian pelanggaran HAM yang terjadi di Myanmar. Metode ini akan dibantu dengan pengoperasian konsep-konsep dan teori sehingga dapat mendekati akurasi. Metode penelitian kualitatif yang digunakan diharapkan dapat membantu penulis dalam menjawab dan menjelaskan permasalahan yang sedang diteliti.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Myanmar yang dahulu bernama Burma adalah negara dengan tingkat multikultur yang sangat tinggi setidaknya terdapat 135 ras nasional dengan ras nasional utama yaitu Kachin, Kayah, Kayin, Chin, Bamar, Mon, Rakhine, dan Shan. Dalam buku ASEAN Selayang Pandang, disebutkan bahwa 68% dari total penduduk negara ini adalah etnis Burma atau Bamar. Etnis Burma juga merupakan etnis mayoritas yang tergabung dalam rezim militer dan menguasai berbagai aspek dalam sistem pemerintahan dan sebagai pemegang kekuasaan absolut di Myanmar.

Tercampurnya konflik agama dengan konflik etnis adalah bagian dari struktur masyarakat keseluruhan Myanmar. Pemilik kekuasaan militer adalah etnis mayoritas Burma. Burma menggunakan agama negara Buddha untuk meresmikan haknya untuk berkuasa. Padahal, berdasarkan konstitusi baru tahun 2008, federasi Myanmar tidak boleh mendiskriminasi siapa pun karena etnis dan agama. Tetapi konstitusi juga mengatakan, bahwa penyalahgunaan agama bagi urusan politik tidak diizinkan. Bentuk pelanggaran HAM yang dilakukan oleh Pemerintah Myanmar antara lain:

1. Intimidasi Terhadap Etnis Lain
2. Menggunakan Pemerkosaan Sebagai Senjata
3. Penyiksaan dan Penangkapan Sewenang–Wenang Terhadap Warga Sipil
4. Kebebasan Pers yang Terbatas
5. Kekerasan Terhadap Para Demonstran

Pada tahun 2013, media internasional melaporkan bahwa terjadi pelanggaran hak asasi manusia besar–besaran yang dilakukan oleh polisi dan pasukan keamanan dalam pembunuhan sewenang–wenang terhadap warga sipil. Ini merupakan bentuk salah satu bentuk kejahatan manusia. Myanmar sampai saat ini masih dikuasai oleh rezim militer. Setiap gerakan demokrasi yang muncul sudah pasti mendapat perlawanan dari rezim yang berkuasa. Pelanggaran HAM yang terjadi di Myanmar ini memberikan dampak yang cukup signifikan terhadap keamanan dan ekonomi domestik di negara ini. Pemerintah Myanmar yang seharusnya menegakkan keadilan melalui badan–badan hukum dan melindungi hak–hak masyarakat dari segala gangguan, justru tidak dapat memberikan tingkat keamanan atau *security* kepada warga negaranya, disebabkan pemerintahan Myanmar yang cenderung militeristik.

Pemerintahan yang junta militer tersebut, seringkali menciptakan situasi keamanan yang tidak stabil karena kekerasannya mengundang banyak pihak penentang. Adapun dampaknya terhadap ekonomi, rendahnya tingkat ekonomi di Myanmar disebabkan oleh banyaknya sanksi dan embargo yang diberikan oleh pihak luar sebagai konsekuensi dari pemerintahan junta militernya. Namun kemiskinan atau rendahnya tingkat ekonomi di Myanmar juga disebabkan

oleh kebijakan-kebijakan ekonomi pemerintahan junta militer yang tidak sesuai dan merugikan, khususnya kesalahan pemerintah dalam mendemotisasi nilai tukar mata uang Myanmar sebanyak dua kali yang menyebabkan rakyat Myanmar sendiri kehilangan kepercayaan terhadap mata uangnya.

Efektivitas AICHR dalam Menangani Pelanggaran HAM di Myanmar

AICHR memegang peran sebagai instrumen, yaitu dengan menjadi alat yang dipakai oleh negara-negara anggota ASEAN untuk dapat melaksanakan kepentingannya dalam hal ini tentu saja penegakan HAM, yakni dengan pengimplementasian ketentuan HAM secara preventif guna menghindari *coercion* dan mengadakan konvensi-konvensi tentang HAM dimana AICHR Konvensi-konvensi tentang HAM yang dijalankan negara-negara HAM pada intinya tidak bersifat memaksa.

Dalam perannya sebagai arena AICHR sebagai insitusi penaung hak asasi manusia di kawasan ASEAN memiliki tanggung jawab menyeluruh terhadap pemajuan dan perlindungan HAM di ASEAN dan dimanfaatkan oleh negara-negara anggota sebagai forum untuk mendiskusikan masalah-masalah yang terkait dengan isu HAM yang ada di negaranya. Sebagai komunikator, AICHR juga menyampaikan informasi yang benar dan tepat tentang isu-isu tematik HAM kepada negara-negara anggota untuk mendorong pemajuan dan perlindungan HAM di negaranya masing-masing, khususnya bagi 10 negara seperti Myanmar yang lemah akan penegakan HAM.

Dalam proses penyelesaian kasus pelanggaran HAM terhadap etnis minoritas di Myanmar ini AICHR dianggap masih belum melakukan hal yang signifikan. Sejauh ini hal-hal yang dilakukan AICHR dalam menangani kasus pelanggaran HAM di Myanmar hanya sebatas pemberian pernyataan mengenai keprihatinan atau pernyataan mengenai dukungan dan desakan kepada Myanmar untuk segera menyelesaikan segala bentuk pelanggaran HAM di negara tersebut.

AICHR tidak dapat melakukan tindakan untuk membuat Myanmar segera menyelesaikan

dan menghentikan segala bentuk pelanggaran HAM yang terjadi di negara tersebut. Hal tersebut terjadi karena negara-negara anggota ASEAN sangat kaku dalam menginterpretasikan prinsip non-intervensi dan konsensus walaupun dalam konteks HAM. Padahal seharusnya pelanggaran HAM tetaplah pelanggaran, tidak dapat dibenarkan dengan alasan apapun. Sehingga ASEAN perlu mendefinisikan ulang prinsip non-intervensi untuk masalah pelanggaran HAM yang terjadi di negara-negara ASEAN.

Upaya yang telah dilakukan AICHR terhadap etnis minoritas Myanmar tersebut merupakan cara untuk menunjukkan bahwa AICHR tidak tinggal diam terhadap persoalan yang terjadi pada salah satu negara anggotanya dan menunjukkan keberadaan AICHR sebagai organisasi di kawasan Asia Tenggara. Namun pedoman yang terdapat dalam badan ASEAN (AICHR) dan deklarasi HAM ASEAN tersebut sifatnya masih sangat lunak. AICHR masih menjunjung tinggi prinsip non-intervensi dan konsensus, sehingga badan HAM ASEAN tersebut tidak memiliki wewenang dalam melindungi hak asasi setiap manusia di kawasan Asia Tenggara dan tidak efektif dalam menyelesaikan masalah HAM di Myanmar.

Belum maksimalnya peran AICHR saat ini menunjukkan adanya ketidakseriusan negara-negara anggota dalam menuntaskan kasus ini secara menyeluruh. 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. Legitimasi yang integratif di tingkatan regional bagi AICHR sangat mendesak karena catatan penegakan HAM dan perlindungan terhadap kemanusiaan di Asia Tenggara tergolong sangat buruk. AICHR memiliki urgensi yang tinggi karena dalam sistem internasional saat ini, banyak aktor yang memerhatikan isu kemanusiaan sebagai fokus *concern* utama mereka.

Lepas dari mandatnya yang terbatas, AICHR juga dinilai masih bekerja dengan tertutup dan selektif terhadap organisasi masyarakat sipil yang hendak berdialog. Dalam proses perumusan

Deklarasi HAM ASEAN (*ASEAN Human Rights Declaration*, AHRD) misalnya, masyarakat sipil baru diajak berkonsultasi pada proses akhir menjelang perumusan AHRD—yang dideklarasikan pada 2012. Proses perumusan AHRD yang tertutup ini, pada akhirnya menghasilkan deklarasi HAM yang dianggap tidak selaras dengan standar HAM internasional. Berdasarkan deklarasi ini, penikmatan HAM dapat dikurangi demi kewajiban yang ditetapkan komunitas dan masyarakat kepada individu.

Deklarasi juga dinilai bertentangan dengan prinsip universalitas HAM, dengan membatasi penerapannya berdasarkan konteks regional dan nasional dan memperbolehkan pembatasan hak yang sangat luas untuk tujuan-tujuan lain (keamanan nasional, ketertiban umum, moralitas publik dll). Akibatnya, hasil akhir deklarasi ini banyak menuai kritikan tajam, khususnya dari kelompok masyarakat sipil di kawasan ASEAN.

AICHR juga dinilai lemah, karena tidak adanya mekanisme penerimaan laporan dan investigasi kasus pelanggaran HAM. Ini bisa dilihat dari respons AICHR yang tak terdengar. ToR sebagai landasan kerja AICHR juga dinilai mengandung sejumlah kelemahan. Sebagai bagian dari ASEAN, AICHR terikat untuk menghormati prinsip-prinsip ASEAN, yakni penghormatan terhadap prinsip kedaulatan dan non-intervensi. Prinsip ini, langsung atau tidak langsung, telah menyulitkan perlindungan HAM yang sifatnya universal. Padahal setumpuk harapan sudah disematkan kepada AICHR. AICHR diharapkan menjadi mekanisme HAM regional yang bisa menjadi solusi bagi problem HAM yang membutuhkan langkah multilateral dalam penyelesaiannya karena tidak semua negara ASEAN mempunyai Komisi Nasional HAM.

SIMPULAN

Penyelesaian kasus pelanggaran HAM terhadap etnis minoritas Myanmar, AICHR dianggap masih belum melakukan hal yang signifikan. Sejauh ini hal-hal yang dilakukan AICHR dalam menangani kasus pelanggaran HAM di Myanmar hanya sebatas pemberian pernyataan mengenai keprihatinan atau pernyataan mengenai dukungan dan desakan kepada Myanmar untuk

segera menyelesaikan segala bentuk pelanggaran HAM di negara tersebut. AICHR tidak dapat melakukan tindakan untuk membuat Myanmar segera menyelesaikan dan menghentikan segala bentuk pelanggaran HAM yang terjadi di negara tersebut.

Belum efektifnya AICHR dalam menyelesaikan permasalahan di Myanmar disebabkan oleh beberapa hambatan yaitu:

- 1) Tertutupnya Myanmar terhadap negara-negara lain termasuk AICHR.
- 2) AICHR sebagai lembaga antar pemerintah, dalam bekerjanya lebih sebagai lembaga negosiasi politik ketimbang Lembaga HAM.
- 3) Independensi yang lemah yang dimiliki AICHR, baik dari segi keanggotaan, tanggung jawab/akuntabilitas anggota pada pemerintah yang menunjuk, dari segi pendanaan.
- 4) Mandat dan wewenang AICHR masih sangat terbatas pada promosi dan perlindungan HAM.

DAFTAR RUJUKAN

- Amasti, Atri Yuniar Nimas. 2016. *Kelemahan Respon Asean Intergovernmental Commission On Human Rights (AICHR) Terhadap Kasus Tentara Anak di Myanmar 2010-2015*. Journal of International Relations, Volume 2, No.3.
- Arendshorst, John. (2009). *The Dilemma of Non-Interference: Myanmar, Human Rights, and the ASEAN Charter*. Northwestern Journal of International Human Rights. Article 5 Volume 8.
- Djamin, Rafendi. *Peran Strategis AicHR dalam Mendorong Pemajuan dan Perlindungan Ham di Asean*
- Drummond, Catherine. 2010. *The ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR) and the Responsibility to Protect: Development and Potential*. Working Paper on ASEAN and R2P No. 1 Responsibility to Protect in Southeast Asia Program.
- Erika. 2014. *Meneropong Prinsip Non Intervensi Yang Masih Melingkar Dalam Asean. Perspektif* Volume XIX No. 3
- Lukes, Robin Ann dan Kelly M. Hnatt. 1987.

- Regional Human Rights Regimes: a Comparison and Appraisal*. Vanderbilt Journal of Transformation Law Vol.20
- Sinaga, Lidya Christin. (2013). *Pelaksanaan Prinsip-Prinsip Demokrasi dan HAM di Asean: Studi Kasus Kamboja, Laos, Myanmar, dan Vietnam*. Peneliti Pusat Penelitian Politik, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia.
- Untoro, Yoga. 2016. *Peran ASEAN dalam Penanganan Pengungsi Pencari Suaka yang Ada di Indonesia (Studi Kasus: Pengungsi Rohingya di Aceh)*. Diponogoro Law Jurnal Volume 5, No.3.
- Waluyo, Tri Joko. 2013. *Konflik Tak Seimbang Etnis Rohingya dan Etnis Rakhine di Myanmar*. Jurnal Transnasional Vol. 4 No. 2.
- Wibowo, Agung Setiyo. 2010. *Analisis Potensi Dan Masalah Asean Intergovernmental Commission on Human Rights (Aichr) dalam Upaya Pemajuan dan Perlindungan HAM di Asia Tenggara*. Jurnal Universitas Paramadina vol.7 no.3.
- Yessi Olivia. 2014. *Will the ASEAN Intergovernmental Commission of Human Rights (AICHR) Grow Its Teeth?* Jurnal Hubungan Internasional, Vol. 3 No.