

## Optimalisasi Fungsi ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR) dan Tantangan Perlindungan Hak Asasi Manusia di Asia Tenggara

**Sigit Riyanto**

*Departemen Hukum Internasional Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, Indonesia, sigit.riyanto@mail.ugm.ac.id, ORCID ID 0009-0007-7420-3053*

**Abstract.** Pursuant to the 2008 Charter, ASEAN has worked with a new legal framework and has thus established various organs to accelerate the process of community building. In accordance with the said Charter, ASEAN established a Human Rights Body namely the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR). AICHR serves as a human rights institution which is designated as an integral part of ASEAN that is responsible for promoting and protecting human rights according to the objectives and principles in the ASEAN Charter. In the light of their human rights protection efforts, AICHR has exhibited promising achievements. On the other hand, however, AICHR is considered ineffective as it has not achieved significant results in terms of protecting and upholding human rights in Southeast Asia. This research is intended to conduct a critical study of the role and function of AICHR in dealing with contemporary human rights problems and challenges. By observing the contemporary human rights problems and challenges in Southeast Asia, it is strongly recommended that ASEAN immediately adjust and expand the mandate of the AICHR. Adjusting and expanding AICHR's mandate can strengthen AICHR's structure and authority as an institution that safeguards human rights in Southeast Asia. Strengthening the AICHR will contribute to the protection and upholding of human rights and increase ASEAN's credibility as a Regional Organization.

**Keywords:** AICHR, ASEAN, Enforcement, Human Rights, Protection.

**Abstrak.** Berdasarkan Piagam tahun 2008, ASEAN bekerja dengan kerangka hukum baru dan membentuk berbagai organ yang diperlukan untuk mempercepat proses membangun komunitas. Sesuai dengan Piagam, ASEAN membentuk Badan HAM yang dinamai ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR). AICHR merupakan lembaga HAM yang dirancang sebagai bagian integral ASEAN yang bertanggungjawab dalam upaya promosi dan perlindungan HAM. Sesuai dengan tujuan dan prinsip-prinsip di dalam Piagam ASEAN. Dalam upaya promosi HAM, AICHR telah membuktikan capaian yang menjanjikan, namun, dalam hal perlindungan dan penegakan HAM, AICHR dianggap belum efektif. AICHR belum mencapai hasil yang signifikan dalam hal perlindungan dan penegakan HAM di Asia Tenggara. Penelitian ini dimaksudkan untuk melakukan kajian kritis tentang peran dan fungsi AICHR dalam menghadapi permasalahan dan tantangan HAM kontemporer. Mencermati permasalahan dan tantangan HAM kontemporer di Asia Tenggara, sangat disarankan ASEAN segera melakukan penyesuaian dan perluasan mandat AICHR. Penyesuaian dan perluasan mandat AICHR dapat memperkuat struktur dan otoritas AICHR sebagai institusi pengawal HAM di Asia Tenggara. Penguatan AICHR akan berkontribusi pada perlindungan dan penegakan HAM serta meningkatkan kredibilitas ASEAN sebagai Organisasi Regional.

**Kata Kunci:** AICHR, ASEAN, Hak Asasi Manusia, Penegakan, Perlindungan.

Submitted: 12 Oktober 2023 | Reviewed: 3 April 2024 | Revised: 23 April 2024 | Accepted: 21 Mei 2024

## PENDAHULUAN

Berlakunya Piagam ASEAN (*ASEAN Charter*) pada tahun 2008, menandai perubahan penting dalam organisasi regional di Asia Tenggara ini. Disamping perubahan pada karakter organisasi, perubahan struktural penting adalah diterimanya Badan HAM Regional dalam struktur organisasi ASEAN sebagaimana dirumuskan di dalam Pasal 14 Piagam. Badan HAM yang dinamakan *ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights* (selanjutnya disebut “AICHR”) diresmikan pada 23 Oktober 2009, melalui *ASEAN Summit* ke-15 di Thailand.<sup>1</sup> Lembaga ini bekerja berdasarkan *Terms of Reference (ToR)* yang disusun oleh *High-Level Panel* yang diterima ASEAN, pada *ASEAN Ministerial Meeting* yang ke-42 pada Juli 2009.<sup>2</sup> Mengacu pada *ToR*, dua tugas utama dari AICHR adalah melakukan kegiatan promosi dan perlindungan HAM di negara-negara anggota ASEAN.

Perkembangan signifikan lebih lanjut adalah diterimanya Deklarasi HAM ASEAN (*the ASEAN Human Rights Declaration 2012: AHRD*) pada tahun 2012. Deklarasi HAM ASEAN merumuskan dan menegaskan kembali HAM yang telah diterima masyarakat internasional dalam beragam instrumen termasuk hak-hak sipil, politik, ekonomi, sosial dan budaya. Deklarasi HAM ASEAN menandai komitmen ASEAN untuk melakukan upaya promosi, pemajuan dan perlindungan HAM di wilayah Asia Tenggara.

Dalam upaya promosi HAM, selama satu dasa warsa terakhir, AICHR telah menunjukkan kinerja cukup menjanjikan. AICHR telah beberapa kali menyelenggarakan kegiatan *Workshop* serta memfasilitasi dialog dengan beragam topik yang relevan dengan upaya pemajuan HAM di Asia Tenggara. Sebagai contoh pada periode tahun 2020/2021, AICHR telah mengadakan pelatihan mengenai *due diligence* HAM, lima konsultasi dengan badan serta entitas yang berada di bawah ASEAN, dua *workshops* yang masing-masing berkaitan dengan permasalahan lingkungan dan kesehatan, serta dialog tingkat regional yang membahas tentang 10

---

<sup>1</sup> “ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights,” t.t.

<sup>2</sup> Yuyun Wahyuningrum, *The ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights: Origins, Evolution, and the Way Forward*, (IDEA, 2014).

tahun perjalanan AICHR.<sup>3</sup> Namun, dalam upaya memajukan dan perlindungan HAM, AICHR bukannya tanpa catatan. Hal penting yang perlu dianalisis dan dilakukan evaluasi kritis berkaitan dengan keberadaan AICHR adalah kinerjanya dalam menjalankan fungsi perlindungan HAM. Evaluasi kritis ini sangat relevan mengingat capaian AICHR dianggap belum optimal dan signifikan.

Mencermati posisi, transformasi, dan capaian ASEAN, sangat menarik untuk mendiskusikan bagaimana prospek ASEAN ke depan dalam tata kelola pada lingkup yang lebih luas, khususnya bagaimana menempatkan ASEAN sebagai kerangka regional yang lebih optimal dalam pemajuan dan perlindungan HAM. Beberapa aspek penting perlu dicermati dalam kaitannya dengan pemajuan dan perlindungan HAM yang lebih efektif. *Pertama*, dalam era globalisasi dan globalisme, ASEAN perlu melakukan evaluasi dan interpretasi baru terhadap “*sovereignty and non-interference paradigm*” yang selama ini menjadi pijakan ASEAN dalam menyikapi persoalan-persoalan yang dianggap sensitif. Interpretasi dan evaluasi terhadap paradigma ini diperlukan dalam kaitannya dengan tantangan dan perkembangan baru persoalan HAM yang memerlukan pendekatan trans-nasional seperti kewajiban “*erga omnes*”, paradigma “*law beyond sovereignty*”, maupun persoalan-persoalan yang muncul dari situasi interdependensi internasional. *Kedua*, persoalan struktural dalam kaitannya ASEAN sebagai organisasi internasional dengan aturan, organ, tujuan, dan program-program tertentu yang telah disepakati dalam instrumen dasar Piagam ASEAN maupun instrumen lainnya. ASEAN perlu melakukan perubahan pada aspek kerangka legal, institusional dan kebijakan politik secara signifikan.<sup>4</sup>

Salah satu catatan tentang eksistensi AICHR adalah tentang otoritas lembaga ini. Mandat yang diberikan kepada AICHR melalui *ToR*, disusun dengan menggunakan pendekatan ‘*promotion first, protection later*’.<sup>5</sup> Didalam *ToR* yang telah disepakati, AICHR tidak memiliki kewenangan untuk melakukan investigasi atas pelanggaran-

---

<sup>3</sup> “The ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR),” 2021.

<sup>4</sup> Sigit Riyanto, “Keamanan Internasional Kolektif dan Peran Organisasi Regional,” *Tanjungpura Law Journal* | 5, no. 1 (2021), <http://jurnal.untan.ac.id/index.php/tlj>.

<sup>5</sup> Wahyuningrum, “The ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights: Origins, Evolution, and the Way Forward”,

pelanggaran HAM yang muncul di kawasan Asia Tenggara.<sup>6</sup> Pendekatan semacam ini telah membatasi ruang gerak dan capaian AICHR. AICHR juga tidak dilengkapi dengan kapasitas untuk melakukan penyelidikan, pelaporan, dan penegakan HAM di wilayah negara-negara anggota ASEAN. Faktor lainnya yang dianggap makin menyulitkan AICHR adalah sebagai suatu badan HAM yang berada di bawah ASEAN, AICHR memiliki kewajiban untuk mengikuti prinsip-prinsip yang selama ini dipertahankan oleh ASEAN yang tertulis di dalam Piagam, yakni pembatasan bagi setiap negara anggota ASEAN untuk turut serta melibatkan diri dalam persoalan internal satu sama lain.<sup>7</sup> Argumen ini merujuk pada ketentuan Paragraf 2.1 *ToR* AICHR.

Yuyun Wahyuningrum (2021) menuliskan kajian yang lebih *optimistic*; bahwa *ToR* AICHR membuka peluang dilakukannya peninjauan ulang (*review*) terhadap lembaga ini setiap lima tahun. Atas dasar hal tersebut, maka ada harapan, bahwa proses peninjauan ulang dapat memperbaiki otoritas AICHR sebagai institusi HAM yang mampu berperan lebih nyata dalam upaya perlindungan HAM. Argumen lain yang dikemukakan adalah bahwa evolusi AICHR juga dapat dipercepat melalui pengembangan dan implementasi rencana kerja (*work plans*) dan beragam kegiatan lainnya.<sup>8</sup> Selanjutnya kecakapan perwakilan AICHR (*AICHR's country Representatives*) untuk melihat peluang politik dan kreativitas untuk melakukan interpretasi *ToR* juga berkontribusi dalam memperkuat peran AICHR dalam upaya promosi dan perlindungan HAM dalam lima tahun terakhir.

Perlindungan hak asasi manusia di Asia Tenggara makin kompleks dan beragam, sementara arsitektur kelembagaan yang tersedia dianggap belum mampu memenuhi harapan dan diragukan akan mampu menjawab tantangan yang muncul. Kebijakan dan langkah kolektif perlu dirancang oleh ASEAN dan semua negara anggota untuk menjawab tantangan tersebut. Kebijakan tersebut utamanya terkait dengan kapasitas

---

<sup>6</sup> John D Ciorciari, "Institutionalizing Human Rights in Southeast Asia," *Human Rights Quarterly* 34, no. 3 (2012): 697.

<sup>7</sup> John D. Ciorciari, "Institutionalizing Human Rights in Southeast Asia", *Human Rights Quarterly* Vol. 34, No. 3, 2012, hlm. 697.

<sup>8</sup> Yuyun Wahyuningrum, "A decade of Institutionalizing Human Rights in ASEAN: Progress and challenges," *Journal of Human Rights* 20, no. 2 (15 Maret 2021): 158–75, <https://doi.org/10.1080/14754835.2021.1875811>.

institusional AICHR dan otoritasnya yang dianggap belum optimal dan membuka peluang untuk dilakukan transformasi dan optimalisasi. Oleh karena itu, permasalahan fundamental yang perlu dikemukakan adalah bagaimanakah transformasi institusional yang relevan dengan penguatan fungsi AICHR dan tantangan penegakan hak asasi manusia di Asia Tenggara.

## **METODE PENELITIAN**

Sebagai penelitian doctrinal, kajian dalam riset ini dilakukan berdasarkan kerangka hukum dan politik internasional dan mengacu pada bahan-bahan utama yang meliputi, *pertama*, ketentuan-ketentuan hukum internasional yang tertuang dalam hukum internasional kebiasaan (*customary international law*), prinsip-prinsip umum hukum (*the general principles of law*), perjanjian internasional, konvensi, deklarasi dan keputusan-keputusan organisasi internasional. *Kedua*, rekomendasi organisasi internasional, dan *ketiga*, doktrin hukum internasional dan semua bahan yang relevan dilakukan klasifikasi, sistematisasi, interpretasi dan evaluasi kritis sesuai fokus riset dan konteks permasalahan. Hasil penelitian dan pembahasan diolah secara deskriptif kualitatif.

## **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

### **Transformasi Institusional yang Relevan Eksistensi AICHR**

Proses institusionalisasi HAM di Asia Tenggara dapat dilacak berdasarkan perkembangan dan dinamika yang terjadi di dalam organisasi ASEAN. Gagasan dan rumusan substantif tentang HAM timbul tenggelam secara konstan di dalam dokumen-dokumen resmi ASEAN, dimana organisasi regional ini lebih sering menggunakan frasa diplomatis seperti, "*caring communities*" atau "*good governance*". Hal ini dapat dimengerti, mengingat sejarah berdirinya ASEAN tahun 1967 memang tidak dimaksudkan sebagai organisasi HAM.

Perkembangan menarik terjadi satu bulan setelah *World Conference on Human Rights* (25 Juni 1993). Pada tanggal 23 hingga 24 Juli 1993, ketika ASEAN mengadakan *ASEAN Ministerial Meeting* (AMM) ke-26 di Singapura permasalahan HAM menjadi tema penting yang dibahas ASEAN. Pertemuan antar menteri luar negeri negara anggota ASEAN tersebut diadakan setiap empat tahun, yang umumnya membahas mengenai ASEAN *community-building*, perencanaan strategis mengenai arah kerja ASEAN ke depan, serta hal-hal yang berkaitan dengan hubungan eksternal ASEAN<sup>9</sup>

### **Pembentukan ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR)**

Faktor penting pemicu inisiatif tentang badan HAM pada tingkat regional dan sub-regional berawal dari *World Conference on Human Rights* pada tanggal 25 Juni 1993 di Wina, Austria. Konferensi tersebut merupakan pertemuan internasional kedua yang berfokus pada HAM setelah Perang Dunia II berakhir. Konferensi ini merupakan kelanjutan pertemuan sebelumnya yang diselenggarakan di Tehran, Iran pada tahun 1968.<sup>10</sup> Salah satu hasil monumental pertemuan global ini adalah diterimanya *Vienna Declaration and Programme of Action 1993* (VDPA 1993), yang merupakan penegasan bagi Deklarasi Universal HAM (DUHAM) dan Piagam PBB. Didalam VDPA 1993 dijelaskan mengenai pentingnya keterlibatan lapisan regional dan sub-regional dalam rangka promosi dan perlindungan HAM, sebagai berikut : “...*the need to consider the possibility of establishing regional and subregional arrangements for the promotion and protection of human rights where they do not already exist.*”<sup>11</sup>

Pada lingkup Asia Tenggara, visi tentang HAM yang tercakup di dalam ASEAN *Political-Security Community* (APSC) selanjutnya dijabarkan melalui *blueprint* yang dikeluarkan pada tahun 2009. Salah satu poin penting di dalam APSC adalah pembentukan badan HAM ASEAN yang diawali dengan menyelesaikan *ToR* paling lambat pada tahun 2009, serta mendorong kerjasama badan HAM tersebut dengan mekanisme HAM yang sebelumnya sudah ada, dan organisasi-organisasi

<sup>9</sup> Association of Southeast Asian Nations., “ASEAN Ministerial Meeting,” asean.org, 22 Agustus 2022.

<sup>10</sup> Christina M Cerna, “Introductory Note to the Terms of Reference for the Establishment of the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR),” *International Legal Materials* 48 (2009): 1.

<sup>11</sup> The World Conference on Human Rights in Vienna, “Vienna Declaration and Programme of Action,” dalam *Vienna Declaration and Programme of Action* (Vienna: OHCHR, 1993).

internasional terkait.<sup>12</sup> Gagasan mengenai *ToR* tersebut merupakan penegasan dari apa yang sudah tertulis dalam Piagam ASEAN.

Berlakunya Piagam ASEAN membawa perubahan ke arah yang lebih nyata bagi pembentukan institusi HAM ASEAN. Piagam secara eksplisit memberikan mandat kepada ASEAN untuk membentuk badan HAM ASEAN untuk mendukung promosi dan perlindungan HAM sesuai tujuan serta prinsip yang tercantum di dalam Piagam dan bekerja berdasarkan *ToR* yang disepakati melalui *ASEAN Foreign Ministers Meeting* sebagaimana diatur Pasal 14 (1) Piagam.<sup>13</sup> Piagam ASEAN menjadi landasan krusial institusionalisasi dan institusi HAM di Asia Tenggara. Dengan demikian, selain tentang penegasan personalitas organisasi, penguatan kerjasama Kawasan, integrasi ekonomi, dan struktur kesekretariatan, Piagam ASEAN memiliki makna penting bagi promosi dan perlindungan HAM di Asia Tenggara.

Mandat tentang pembentukan Badan HAM ASEAN ini ditegaskan dalam Pasal 14 Piagam. Namun perlu dicatat bahwa sesuai Pasal 14 (2) Piagam, Badan HAM ASEAN beroperasi berdasarkan *ToR* yang harus disetujui oleh AMM.<sup>14</sup> Keputusan untuk menjadikan *ToR* sebagai dasar bagi badan HAM ASEAN ini berbeda dengan masukan dari *Working Group* beberapa tahun sebelumnya, dimana terdapat pembagian substansi antara konstitusi institusi dan pedoman kerja, serta secara praktis membuat *ToR* satu-satunya dasar hukum badan HAM ASEAN.

AICHR bekerja berdasarkan *ToR* yang disusun oleh *High-Level Panel (HLP)* yang diterima oleh *ASEAN Ministerial Meeting* yang ke-42 pada Juli 2009. Dalam proses penyusunan *ToR*, HLP banyak melakukan diskusi dengan organisasi masyarakat sipil, baik pada tingkat nasional maupun regional, termasuk bertemu dengan para ahli dan perwakilan dari institusi HAM Afrika, Amerika, dan Eropa.<sup>15</sup> Selama HLP melakukan proses penyusunan *ToR*, tim tersebut melakukan kunjungan ke Jenewa

---

<sup>12</sup> ASEAN Secretariat, "ASEAN Political Security Community Blueprint 2009-2015" (Jakarta, Juni 2009).

<sup>13</sup> ASEAN Secretariat, "ASEAN Charter" (Jakarta, 1 Januari 2008).

<sup>14</sup> ASEAN Secretariat.

<sup>15</sup> James Munro, "The Relationship Between the Origins and Regime Design of the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR)," *The International Journal of Human Rights* 15, no. 8 (2011): 1198–99.

dan Strasbourg untuk berdiskusi dengan para ahli HAM dan perwakilan institusi HAM regional untuk mempelajari struktur dan efektivitas badan HAM regional lain.<sup>16</sup> Namun, hasil studi banding tersebut tidak serta merta diterapkan seluruhnya kepada AICHR karena adanya elemen seperti prinsip non-intervensi.

Sebagai konsekuensi keberagaman latar belakang politik, sosial, dan ekonomi dari masing-masing negara anggota ASEAN, proses perumusan *ToR* ini juga dihadapkan dengan beragam polemik. Salah satu persoalan krusial dalam proses penyusunan *ToR* adalah perbedaan interpretasi dan implementasi nilai-nilai HAM di antara negara-negara anggota ASEAN.<sup>17</sup> Tommy Koh, negosiator asal Singapura yang bertugas untuk *ASEAN Community*, bahkan menyatakan bahwa sebelumnya tidak pernah ada permasalahan yang menyita begitu banyak waktu dan kontroversi, serta memecah ASEAN sebagai suatu keluarga, seperti halnya perdebatan tentang masalah HAM.<sup>18</sup> Sebagai hasil kompromi, badan HAM ASEAN yang akhirnya disepakati diberi mandat untuk melaksanakan tugas promosi dan perlindungan HAM, namun, tidak ada otoritas memadai untuk benar-benar menyelesaikan kasus pelanggaran HAM yang melibatkan atau terjadi di negara anggota ASEAN. Kompromi ini berpengaruh pada desain badan HAM yang dapat diterima oleh semua negara anggota ASEAN, yakni suatu komisi yang bersifat *intergovernmental*.

### **Tantangan Hak Asasi Manusia di Asia Tenggara**

Pada mulanya ketika permasalahan HAM masuk menjadi agenda perdebatan organisasi ASEAN terjadi wacana yang dinamis. Beberapa tema penting tentang upaya perlindungan dan pemajuan HAM di dalam lingkup ASEAN berkaitan dengan bagaimana ASEAN dan negara-negara anggota merespon persoalan ini sejalan dengan posisi dan dinamika politik dan hukum di dalam negeri masing-masing. *Pertama*, ASEAN mengakui bahwa HAM merupakan hal yang universal, saling

---

<sup>16</sup> Munro.

<sup>17</sup> Kevin Y Tan, David Cohen, dan Aviva Nababan, "Personal Reflections on the Formation of the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights," dalam *Human Rights and ASEAN: Indonesian and International Perspectives*, ed. oleh "Personal Reflections on the Formation of the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights", *Human Rights and ASEAN: Indonesian and International Perspectives*, ed. Kevin Y. L. Tan, et al., World Scientific Publishing, Singapura, 2021, hlm. 12. Bilahari Kausikan, 1 ed. (Singapore: WEst Scientific, 2021), 12–14.

<sup>18</sup> Kian Beng Kor, "Consensus Needed on Human Rights," *The Straits Times* (Singapore, 13 Juni 2008).

terkait, dan didasarkan pada kesetaraan hak-hak sipil, politik, ekonomi, sosial dan budaya dan tak terpisahkan antara satu dengan lainnya. *Kedua*, upaya promosi HAM harus mempertimbangkan kekhususan situasi sosial, ekonomi dan politik. *Ketiga*, persoalan HAM tidak boleh dipolitisasi, tidak boleh dijadikan ancaman dalam kerja sama perdagangan, investasi, keuangan, dan bantuan pembangunan. *Keempat*, upaya promosi dan perlindungan HAM harus menghormati kedaulatan nasional, integritas wilayah, dan prinsip non-intervensi dalam urusan dalam negeri suatu negara. *Kelima*, tanggung jawab utama upaya mempromosikan dan melindungi HAM menjadi tanggung jawab masing-masing negara anggota. Pada akhirnya, ASEAN sepakat akan membentuk mekanisme HAM Regional.<sup>19</sup>

Masuknya persoalan HAM dalam Piagam ASEAN memicu wacana pemajuan dan perlindungan HAM dalam agenda regional yang semula tidak pernah diagendakan ketika ASEAN didirikan tahun 1967. Sejak tahun 2007, frasa "*Human Rights*" mulai mengemuka dan menjadi bagian dari berbagai dokumen resmi yang dibahas ASEAN dan menjangkau berbagai aspek, diantaranya menyangkut *social welfare, trafficking in persons, prevention and countering violent extremism, social security, the environment, dan migrant workers*. Pada saat bersamaan dalam berbagai pertemuan negara anggota ASEAN, juga terjadi pembahasan masalah HAM dalam lingkup Kawasan Asia Tenggara. Sejak Piagam ASEAN berlaku tahun 2008, ASEAN telah mencapai banyak kemajuan dalam bidang ekonomi dan sosial serta penguatan organisasi dan identitas regional. Dalam berbagai forum ASEAN juga dianggap berperan penting dalam pembahasan persoalan-persoalan keamanan di Kawasan. Dalam bidang HAM, capaian yang layak dicatat sejak terjadinya transformasi struktural berdasarkan Piagam adalah keberhasilan pembentukan AICHR (2009) dan Deklarasi Hak Asasi Manusia ASEAN tahun 2012.

Namun demikian, saat ini masih ada catatan yang perlu dikemukakan berkaitan dengan upaya pemajuan dan perlindungan HAM di Asia Tenggara. Catatan tersebut antara lain berkaitan dengan permasalahan instrumen hukum, isu substantif HAM,

---

<sup>19</sup> Wahyuningrum, *The ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights: Origins, Evolution, and the Way Forward*".

kerangka kerja (*frameworks*), mekanisme penegakan dan perlindungan, serta beberapa permasalahan lain yang relevan bagi pemajuan dan perlindungan HAM di Asia Tenggara. Setelah satu dekade sejak AHRD dideklarasikan, kedepan terdapat peluang dan tantangan yang harus ditangani oleh ASEAN dalam upaya pemajuan dan perlindungan HAM. Peluang dan tantangan ini terkait dengan beberapa aspek yang sangat relevan dalam posisinya sebagai organisasi regional maupun oleh negara-negara anggota secara mandiri.

### ***Standard Setting dan Diskursus Regional tentang HAM***

Sejak dibentuk, AICHR telah menginisiasi perdebatan di tingkat regional berkaitan dengan hak-hak sipil, politik, ekonomi dan hak atas perdamaian dan pembangunan dalam berbagai forum seminar, *workshops* dan konferensi. Dalam beragam forum itu telah dibahas beraneka hak sipil dan politik, diantaranya pembahasan menyangkut hak atas kewarganegaraan dan *stateless*, migrasi, perdagangan manusia, kebebasan berpikir dan berpendapat, kebebasan beragama, pencegahan dan melawan penyiksaan, kebebasan media, hak untuk hidup, dan akses terhadap bantuan hukum. Berkaitan dengan hak-hak ekonomi dan sosial, AICHR telah mendiskusikan hak atas lingkungan, hak atas pendidikan dan kesehatan, serta bisnis dan hak asasi manusia. AICHR juga telah membahas dan berbagi pengalaman negara-negara anggota dalam hal *Universal Periodic Review* (UPR) dan kepatuhan pelaporan terkait dengan instrumen hukum HAM internasional. Dalam melaksanakan tugasnya, AICHR juga telah melakukan pembahasan instrumen hukum HAM ASEAN termasuk dalam hal melakukan *Standard Setting*, sebagaimana mandat yang diberikan berdasarkan Pasal 4.2 *ToR* AICHR. Hasil nyata dari pembahasan berdasarkan mandat dalam *ToR* ini adalah diterimanya Deklarasi HAM ASEAN pada tahun 2012.

### **Keterlibatan Negara Anggota dalam Kebijakan Sektoral.**

Sesuai dengan mandat yang ditetapkan di dalam *ToR* Pasal 4.7., dalam sepuluh tahun terakhir AICHR telah memberikan dukungan teknis dan kebijakan, serta nasihat terhadap Lembaga Sektoral (*ASEAN sectoral bodies: ASB*). Dalam hal ini, memang diperlukan adanya pendekatan yang berbasis HAM untuk mencapai tujuan

membangun Masyarakat ASEAN (*ASEAN community*). Deklarasi HAM ASEAN (AHRD) dapat menjadi rujukan utama dan merupakan dokumen paling komprehensif tentang prinsip-prinsip HAM untuk melakukan agenda yang tercakup didalam tiga pilar Masyarakat ASEAN.

Saat ini muncul tantangan yang relevan dengan HAM, seperti degradasi lingkungan dan bencana alam, keamanan pangan dan nutrisi, berbagai penyakit dan pandemi, kejahatan transnasional, migrasi dan pekerja, petani skala kecil, perlindungan sosial. Tantangan ini perlu direspon dengan berbagai program dan kegiatan dalam rangka promosi dan perlindungan HAM yang lebih baik. AICR juga perlu mendorong pengarus-utamaan (*mainstreaming*) nilai-nilai HAM dan pemberdayaan perempuan dalam pilar ekonomi ASEAN.

### **Peningkatan Kapasitas dan Riset tentang HAM**

Selama tahun 2009 sampai dengan 2019, AICR telah mengidentifikasi beragam permasalahan HAM yang difokuskan pada tanggung jawab sosial korporasi, perempuan dan anak-anak di dalam situasi konflik dan bencana, hak atas Pendidikan, hak untuk hidup, hak atas perdamaian, dan bantuan hukum. Selanjutnya juga ada kajian tentang migrasi dan HAM, hak atas air dan sanitasi, kenakalan remaja, dan hak atas orang yang disangka dalam kasus pidana.

### **Keterlibatan Pemangku Kepentingan dan Masyarakat Sipil**

Salah satu kritik terhadap AICHR adalah kurangnya keterlibatan Masyarakat Sipil dan pemangku kepentingan yang relevan. Sejak pembentukannya AICHR telah melibatkan Masyarakat sipil, namun masih terbatas. Pada umumnya keterlibatan Masyarakat Sipil dan para pemangku kepentingan dilakukan dalam bentuk sebagai penyelenggara kegiatan seperti konsultasi dengan pemangku kepentingan dalam merancang AHRD, melibatkan nara sumber dalam *workshops*, penyelenggaraan debat tahunan.

### **Penyelesaian Masalah Rohingya**

Salah satu persoalan krusial dan menarik perhatian masyarakat internasional dalam satu dekade terakhir adalah nasib warga Rohingya di Myanmar yang telah

berkembang menjadi persoalan makin serius di wilayah Asia Selatan dan Asia Tenggara. Warga Rohingya telah terjebak dalam situasi “*protracted refugee*”.<sup>20</sup> Laporan dari *Human Right Working Group*, menggambarkan bahwa Warga Rohingya seperti berada dalam “Penjara Terbuka Tanpa akhir” (*An Open Prison without End*).<sup>21</sup> Situasi ini berpotensi menimbulkan persoalan perdamaian dan keamanan dalam skala yang lebih luas. Jika permasalahan Rohingya dipandang sebagai krisis kemanusiaan, bagaimana ASEAN dapat berperan untuk mencari solusi yang adil, pasti dan berkelanjutan (*durable solution*) dalam masalah ini? Kini saatnya ASEAN bekerjasama dengan UNHCR untuk mencari penyelesaian jangka panjang (*durable solution*) bagi masalah ini.

Salah satu alternatif yang relevan adalah pendekatan regional dengan merujuk pada penerapan skema *The Comprehensive Plan of Action for Indochinese Refugees, 1989-1997*, yang sering disingkat dengan *Comprehensive Plan of Action (CPA)*. Konsep CPA ini merupakan program yang dipuji sebagai model pelebagaan solidaritas internasional dan pembagian beban (*burden sharing*) dalam menyelesaikan masalah internasional. CPA juga diakui sebagai pendekatan yang sukses dan dapat dijadikan model dalam menangani permasalahan internasional berkaitan dengan masalah pengungsi, karena dalam konsep CPA, terdapat kombinasi antara prinsip-prinsip kemanusiaan dengan pragmatisme politik internasional. Pendekatan regional untuk menangani warga Rohingya cukup rasional, karena proses pengungsian serta semua permasalahan yang terkait di dalamnya dapat mempengaruhi keseimbangan situasi di wilayah negara-negara lain yang berdekatan. Berdasarkan pertimbangan semacam itu, penyelesaian persoalan pengungsi Rohingya dengan pendekatan regional akan lebih efektif. Keberhasilan pendekatan ini mensyaratkan dukungan negara asal, negara tempat pengungsi berada (*host State*) dan masyarakat internasional. Dalam pendekatan ini juga terdapat tantangan dan kesempatan untuk mewujudkan

---

<sup>20</sup> UNHCR, “Protracted Refugee Situation Explained,” UNHCR, 28 Januari 2020.

<sup>21</sup> Human Rights Working Group, “An Open Prison without End” Myanmar’s Mass Detention of Rohingya in Rakhine State.” HRWG, 8 Oktober 2020.

kombinasi antara mandat kemanusiaan UNHCR dan peran ASEAN sebagai organisasi Regional yang sesungguhnya.

### **Optimalisasi Kinerja dan Transformasi AICHR**

Salah satu kelemahan mendasar mengapa fungsi perlindungan HAM belum optimal adalah struktur dan otoritas AICHR tidak memampukan dirinya melaksanakan fungsi perlindungan sebagaimana otoritas yang diberikan kepada badan HAM regional lainnya seperti yang di Eropa, Afrika dan Amerika. Kelemahan ini sebagai konsekuensi dari mandat yang diberikan kepada AICHR yang tidak memiliki otoritas untuk melakukan investigasi atas pelanggaran-pelanggaran HAM yang terjadi. Ruang gerak dan fungsi AICHR masih terbatas. Kelemahan ini sejak mula dapat diidentifikasi dari *ToR* AICHR. Kelemahan yang melekat pada AICHR ini sebagai konsekuensi keberagaman latar belakang politik, sosial, dan ekonomi negara-negara anggota ASEAN, serta perbedaan interpretasi dan implementasi nilai-nilai HAM diantara sesama anggota ASEAN.

Implikasi dari format badan HAM ini menarik untuk ditelaah dari perspektif Hukum Organisasi Internasional. *Pertama*, adalah hal jamak bagi suatu organisasi internasional memiliki komisi di bawahnya. Komisi berfungsi sebagai kepanjangan tangan dari organisasi yang menjadi pelaksana tugas-tugas tertentu sesuai dengan peruntukannya. Pada umumnya, komisi terlibat dalam proses pembentukan kebijakan, walaupun dalam kapasitas sebagai penasihat.<sup>22</sup> Didalam Hukum Organisasi Internasional terdapat beberapa macam komisi jika dibagi berdasarkan tugas yang diamanatkan, yakni, *pertama*, *Functional Commissions*. Karakteristik utama dari komisi ini adalah tidak memiliki peruntukan khusus, sehingga bisa difungsikan sebagai komisi apapun sesuai dengan kebutuhan organisasi. Komisi fungsional biasanya memiliki tugas untuk mempersiapkan organisasi dalam rangka hal tertentu dan tidak bersifat permanen. Anggota komisi ini idealnya adalah ahli yang bekerja secara independen untuk memberikan perspektif yang objektif bagi organisasi,

---

<sup>22</sup> Henry G. Schermers dan Niels M. Blokker, *International Institutional Law*, 5th Revised Edition (Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, Leiden., 2011).

namun, kenyataannya seringkali anggotanya terdiri dari perwakilan pemerintahan negara anggota organisasi.<sup>23</sup>

*Kedua, Consultative Commissions of Interest-Groups.* Ide pokok komisi ini adalah adanya kebutuhan untuk mendengar opini dari *interest group* tertentu pada saat suatu organisasi internasional hendak membuat keputusan. *Interest group* memiliki kelebihan sebagai kelompok yang punya banyak ahli di dalamnya, konsekuensinya adalah kurangnya imparialitas ketika memberikan pendapat jika tidak semua *interest* terwakili di dalam kelompok-kelompok tersebut. Karenanya mengambil beberapa perwakilan dari *interest group* dan memasukkannya ke dalam komisi dapat menjadi langkah yang tepat dalam mempersiapkan proses pengambilan keputusan.<sup>24</sup>

*Ketiga, Ad-hoc Advisory Commissions.* Komisi penasehat *ad hoc* memiliki kemiripan dengan komisi fungsional, dimana keduanya sama-sama berguna untuk mempersiapkan organisasi dalam situasi tertentu. Perbedaan di antara keduanya terletak pada cakupan substansi yang diamanatkan, yakni komisi penasehat *ad hoc* muncul di area di mana komisi fungsional tidak memiliki kompetensi untuk melaksanakannya. Materi-materi yang digarap oleh komisi ini biasanya bersifat spesifik untuk mengisi kekosongan tersebut.<sup>25</sup>

Jika melihat substansi kerjanya, AICHR dapat dikategorikan sebagai komisi fungsional. Hal tersebut dapat dilihat dari, *pertama*, tujuan dibentuknya AICHR, yakni untuk mempromosikan serta melindungi HAM & kebebasan mendasar masyarakat ASEAN<sup>26</sup> dan untuk berkontribusi pada realisasi tujuan-tujuan ASEAN. *Kedua*, AICHR bukanlah suatu komisi yang bersifat sementara sebagaimana komisi penasehat *ad hoc*, walaupun memiliki visi dan misi pendirian yang cukup linear.

Kehadiran AICHR sebagai badan HAM ASEAN adalah institusi yang permanen karena mencerminkan komitmen organisasi regional ini terhadap isu perlindungan HAM. Demikian juga jika dilihat susunan keanggotaannya, AICHR yang terdiri dari

---

<sup>23</sup> Schermers dan Blokker.

<sup>24</sup> Schermers dan Blokker.

<sup>25</sup> Schermers dan Blokker.

<sup>26</sup> ASEAN Secretariat, *Terms of Reference of the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights.*, ed. oleh ASEAN Secretariat (Jakarta: ASEAN Secretariat, 2009).

perwakilan pemerintah dari masing-masing negara anggota juga mengindikasikan salah satu karakteristik komisi fungsional. Hal tersebut berbeda dengan komisi konsultatif yang didominasi oleh para ahli dari bidang tertentu. *Ketiga*, pemilihan format *intergovernmental*. Dengan menegaskan "*intergovernmental*" pada namanya, anggota badan HAM ASEAN adalah perwakilan dari negara anggota yang pemilihannya diserahkan kepada masing-masing negara. Secara tidak langsung, dalam skema ini berarti AICHR bertanggung jawab kepada pemerintahan negara-negara anggota dan bukanlah suatu institusi yang independen.<sup>27</sup> *ToR* AICHR mempertegas fakta tersebut dengan menyebutkan bahwa, "*Each ASEAN Member State shall appoint a Representative to the AICHR who shall be accountable to the appointing Government*"<sup>28</sup>

Sebagai dampak dari struktur yang disepakati, AICHR tidak memiliki otoritas *monitoring* maupun investigasi atas kasus-kasus pelanggaran HAM yang ada di Asia Tenggara. Hal ini menempatkan AICHR nampak tidak efektif ketika dihadapkan dengan laporan pelanggaran HAM. Pemilihan bentuk *intergovernmental* ini berkaitan dengan penolakan dari kubu Kamboja, Laos, Myanmar, dan Vietnam, dimana terdapat kekhawatiran bahwa pembentukan AICHR dilakukan untuk melayani kepentingan negara-negara di luar ASEAN saja.<sup>29</sup> Fakta tersebut menunjukkan bahwa negara-negara anggota ASEAN ingin memiliki kontrol atas AICHR, bahwa persoalan HAM tidak bisa lepas dari proses deliberasi yang bersifat politis yang melibatkan konsensus dari seluruh negara anggota serta mengedepankan prinsip non-intervensi. Praktek konsensus atas AICHR tidak berhenti pada proses pembentukannya saja, tetapi berlanjut hingga perumusan muatan *ToR* yang menjadi dasar bekerjanya AICHR. Kritik-kritik yang dilayangkan terhadap AICHR dari masalah efektivitas kerja hingga kurangnya partisipasi dalam penyelesaian kasus pelanggaran HAM di Asia Tenggara memiliki kaitan erat dengan mandat yang diamanatkan melalui *ToR*.

---

<sup>27</sup> Sriprapha Petcharamee, "The ASEAN Human Rights Architecture: Its Development and Challenges," *The Equal Rights Review* 11 (2013): 50–51.

<sup>28</sup> ASEAN Secretariat, *Terms of Reference of the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights*, ed. oleh ASEAN Secretariat (Jakarta: ASEAN Secretariat, 2009).

<sup>29</sup> Wahyuningrum, *The ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights: Origins, Evolution, and the Way Forward*.

Didalam Hukum Internasional terdapat teori yang menjelaskan cakupan mandat suatu organisasi internasional maupun badan yang berada di bawahnya, yakni *compétence d'attribution*. Sebagai implikasi dari statusnya sebagai subyek hukum internasional, Organisasi Internasional, memiliki hak dan kewajiban layaknya subjek hukum lainnya. Perbedaan antara organisasi internasional dengan subjek hukum yang lain, seperti negara adalah sumber dari hak dan kewajiban tersebut. *Compétence d'attribution* memiliki konsep dasar bahwa kekuatan organisasi internasional terbatas pada kekuatan yang diberikan kepadanya oleh negara-negara (pendirinya).<sup>30</sup>

Mahkamah Internasional di dalam *Advisory Opinion* dalam kasus *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations 1949*) menjelaskan bahwa jika negara memiliki hak dan kewajiban internasional secara penuh yang diakui oleh hukum internasional, maka hak dan kewajiban dari suatu entitas seperti organisasi internasional bergantung pada tujuan dan fungsi yang dirumuskan maupun tersirat di dalam konstitusi organisasi serta yang dikembangkan seiring dengan berjalannya waktu. Argumen teoritik dan doktrin tersebut mempertegas bahwa apa yang menjadi tugas dan tanggung jawab AICHR merupakan hasil dari kesepakatan bersama antar negara-negara ASEAN melalui *High Level Panel*, yang kemudian dituangkan ke dalam *ToR*.

Pada satu sisi, keberhasilan ASEAN membentuk institusi HAM berupa AICHR layak diapresiasi sebagai capaian signifikan dalam proses evolutif ASEAN. AICHR merupakan kompromi dengan standar tertentu dan dengan segala keterbatasannya. Pada sisi lain, ada kritik tentang keterbatasan dan kompromi yang terjadi dalam proses pembentukannya. Mengacu Goodman dan Jinks, situasi ini adalah apa yang disebut sebagai *incomplete internalization* atau internalisasi yang tidak sempurna. Aktor yang terlibat di dalam proses tersebut memutuskan untuk tunduk pada norma tertentu bukan karena sepenuhnya percaya dengan nilai-nilai yang terkandung dalam norma tersebut, tetapi karena keinginan untuk membangun atau mempertahankan

---

<sup>30</sup> Schermers dan Blokker, *International Institutional Law*.

relasi sosial dengan *reference group*.<sup>31</sup> Tujuan ASEAN dalam mendirikan AICHR terutama dimaknai sebagai upaya supaya dipandang sebagai suatu organisasi regional yang kredibel, daripada untuk menangani permasalahan HAM di wilayah tersebut.<sup>32</sup>

### Argumen Teoritik

Ada argumen teoritik untuk menjelaskan proses institusionalisasi HAM di Asia Tenggara yang dianggap unik ini. Beberapa peneliti mengemukakan pendekatan akulturasi sebagai alasan dibalik keputusan negara-negara untuk bertemu dan bersama-sama membentuk badan HAM internasional. Pendekatan ini menyatakan bahwa motivasi dibalik institusionalisasi HAM berasal dari tekanan untuk menjadi mirip dengan pihak lain yang lebih dulu mengikuti norma yang ada.<sup>33</sup> Sehingga keputusan yang dihasilkan pada dasarnya bukan didasari keyakinan bahwa norma tersebut merupakan hal yang benar dan baik untuk diikuti, melainkan dari pandangan bahwa norma tersebut pantas untuk diikuti.<sup>34</sup> Tekanan tersebut datang dari keinginan untuk mendapatkan validasi dari pihak yang dianggap sebagai *reference group*.

Hiro Katsumata menjelaskan bahwa ada perubahan yang cukup signifikan di dalam ASEAN, ketika organisasi regional tersebut mulai memperhatikan isu-isu liberal, salah satunya adalah perlindungan HAM. Katsumata percaya bahwa negara-negara anggota ASEAN mulai merasa bahwa kredibilitas ASEAN sebagai organisasi regional di Asia Tenggara mulai turun, terutama dengan adanya krisis moneter pada tahun 90-an dan pelanggaran HAM berat di Myanmar yang mendapat banyak liputan dan perhatian Masyarakat internasional.<sup>35</sup> Hal tersebut tercermin dari gagasan tentang

---

<sup>31</sup> Ryan Ryan Goodman dan Derek Jinks, "How to Influence States: Socialization and International Human Rights Law," *Duke Law Journal* 54 (2004): 643–44.

<sup>32</sup> James Munro, "The Relationship Between the Origins and Regime Design of the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR)," *The International Journal of Human Rights* 15, no. 8 (2011): 1123–24.

<sup>33</sup> Ryan Goodman dan Jinks, "How to Influence States: Socialization and International Human Rights Law."

<sup>34</sup> Munro, "The Relationship Between the Origins and Regime Design of the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR)."

<sup>35</sup> Hiro Katsumata, "ASEAN and Human Rights: Resisting Western Pressure or Emulating the West?," *The Pacific Review*, 22, no. 5 (2009): 626–27.

APSC pada tahun 2003 dari Indonesia yang menjadi wadah sementara untuk menyalurkan aspirasi ASEAN dalam upaya perlindungan HAM sebelum AICHR terbentuk. Sentimen serupa terulang kembali di tahun 2004 pada saat Singapura dan Thailand mengusulkan penyusunan *Vientiane Action Programme* (VAP) ditengah kekhawatiran bahwa relevansi ASEAN semakin surut seiring dengan berjalannya waktu.<sup>36</sup> VAP merupakan kelanjutan dari *ASEAN Community* yang berhasil memperjelas tentang isu HAM di ASEAN dengan mengikutsertakannya di bawah visi *political development*.

### **Common Ground Negara Anggota ASEAN**

Salah satu hal yang menyatukan negara anggota ASEAN selama proses pembentukan AICHR adalah keengganan untuk memberikan kelonggaran atas penerapan prinsip non-intervensi. Tampaknya ASEAN memahami dengan baik apa yang disebut sebagai “*sovereignty cost*”,<sup>37</sup> yakni harga yang harus dibayar oleh masing-masing negara anggota dengan adanya institusi HAM regional. Eksistensi badan HAM ASEAN tampaknya masih dimaknai sebagai masuknya pihak eksternal untuk menangani urusan domestik dan secara khusus dianggap masuk ke dalam hubungan antara negara dengan warganya.<sup>38</sup> Dengan demikian, cukup logis ketika proses institusionalisasi ini menghasilkan AICHR pada tahun 2009. Institusi ini dibentuk sedemikian rupa untuk tetap menjaga nilai-nilai yang dipegang kuat oleh ASEAN, dimana desain institusi yang dibangun oleh para penyusun *ToR* adalah ‘*promotion first, protection later*’. Pada saat bersamaan, AICHR tidak menjadi *independent watchdog* atau *finger-pointing body* dan berbalik ‘menyerang’ negara anggota, sehingga dapat dimengerti ketika dalam kegiatannya AICHR tidak memiliki banyak capaian mengenai perlindungan HAM. Institusi ini tidak dilengkapi dengan otoritas untuk melaksanakan *monitoring* atas perlindungan HAM yang dilaksanakan oleh masing-masing negara anggota, maupun kemampuan penegakan hukum terhadap

---

<sup>36</sup> William J. Jones, “Theorising Human Rights: An Analytical Framework for ASEAN,” *Journal of Alternative Perspectives in the Social Sciences* 6, no. 4 (2015): 464–65.

<sup>37</sup> Oona A. Hathaway, “The Cost of Commitment,” *Stanford Law Review* 55, no. 5 (2003): 1826–28.

<sup>38</sup> Hathaway.

pelanggaran HAM. Batasan-batasan ini yang seringkali membuat AICHR dianggap sebagai badan HAM yang lemah dan tak efektif.

Selain mandat, batasan yang juga dianggap menghambat langkah AICHR terletak pada bentuk institusi. Sebagai suatu komisi yang bersifat *inter-governmental*, anggota dari komisi tersebut adalah perwakilan dari masing-masing negara ASEAN dengan nominasi perwakilan yang diserahkan kepada negara anggota sebagaimana diatur oleh *ToR* AICHR. Bentuk institusi ini juga merupakan salah satu dampak dari beragamnya latar belakang politik negara anggota ASEAN. Ada pendapat yang menyatakan bahwa pemilihan komisi dengan sifat *intergovernmental* ini karena adanya keraguan dari negara anggota seperti Kamboja, Laos, Myanmar, dan Vietnam. Keraguan ini didasari oleh kekhawatiran bahwa institusi tersebut dapat dimanfaatkan oleh Negara Barat untuk melayani kebutuhan mereka.<sup>39</sup>

Efektivitas kinerja AICHR juga dipertanyakan ketika anggotanya mengedepankan kepentingan negara asal ketimbang promosi dan perlindungan HAM di Asia Tenggara secara menyeluruh. Jajaran komisi yang diisi oleh perwakilan pemerintahan, tampaknya akan menyulitkan AICHR untuk mendorong negara anggota untuk bertanggung jawab atas pelanggaran HAM yang terjadi di wilayahnya. Jika dibandingkan dengan institusi HAM regional serupa di wilayah lain, poin penting yang juga absen di dalam AICHR adalah keberadaan praktisi maupun akademisi HAM yang dapat memberikan perspektif baru untuk membangun diskusi yang obyektif dan berimbang. Kesengajaan untuk menjaga agar kekuasaan tertinggi tetap berada di tangan negara anggota ini menjadikan AICHR tampak sebagai suatu kompromi, sehingga ASEAN dapat memberikan jawaban kepada dunia internasional atas pertanyaan dan desakan mengenai keberadaan institusi HAM regional, tetapi otoritasnya sangat terbatas supaya tidak melampaui prinsip non-intervensi.

---

<sup>39</sup> Wahyuningrum, "A Decade of Institutionalizing Human Rights in ASEAN: Progress and Challenges."

## Pengkajian *ToR* AICHR

Salah satu wacana yang relevan dengan upaya pemajuan HAM di Asia Tenggara adalah bagaimana mengoptimalkan peran AICHR dalam perlindungan HAM di negara-negara ASEAN. Salah satu ide yang cukup menarik dalam upaya optimalisasi AICHR ini adalah bagaimana memperluas kapasitas dan mandat AICHR dihadapkan pada tantangan terkini di Asia Tenggara.

Selama AICHR *Special Meeting* 24 -25 Mei 2010, AICHR telah mendiskusikan rencana kerja lima tahunan yang pertama (*First Five-Year Work Plan for 2010–2014*), termasuk kajian terhadap *ToR*. AICHR telah menyepakati bahwa pada tahun 2014, kajian terhadap *ToR* dilakukan dengan mengidentifikasi cara dan sarana untuk memperkuat fungsinya dalam promosi dan perlindungan HAM. Keputusan ini juga dilanjutkan dengan melakukan *self-assessment* terhadap efektivitas mandat melalui kebijakan prioritas tahunan (*AICHR's Annual Priority Programmes*) dan rencana kerja lima tahunan.<sup>40</sup>

Catatan menarik dikemukakan oleh oleh Volker Türk, deklarasi bahwa HAM ASEAN (AHRD) tidaklah sempurna. Ada hak-hak mendasar yang belum tercakup di dalam instrumen HAM regional AHRD, seperti kebebasan berserikat dan berkumpul.<sup>41</sup> Türk juga menggarisbawahi pentingnya keterlibatan Masyarakat Sipil dan para pejuang HAM untuk mengidentifikasi cara yang relevan untuk memperkuat dan memutakhirkan kerangka kerja (*framework*) dan mekanisme yang ada, termasuk diversitas penunjukan anggota AICHR dan meningkatkan kemandirian dan perluasan mandatnya bagi perlindungan HAM yang lebih efektif.

## PENUTUP

Mencermati perkembangan mutakhir persoalan HAM dan eksistensi AICHR serta fungsinya sebagai institusi yang dibayangkan sebagai “*the guardian of human rights*”

---

<sup>40</sup> Wahyuningrum.

<sup>41</sup> Volker Türk, “Time to Strengthen Human Rights Protections for ASEAN,” <https://www.thejakartapost.com/opinion/2022/11/18/time-to-strengthen-human-rights-protections-for-asean.html>. 18 November 2022.

yang handal dan dipercaya, transformasi struktural dan optimalisasi fungsi perlindungan HAM merupakan keniscayaan. Optimalisasi fungsi AICHR dalam upaya perlindungan HAM akan memberikan kontribusi signifikan bagi pemajuan dan perlindungan HAM, serta penguatan ASEAN sebagai organisasi regional yang kredibel. Salah satu catatan penting dan membangkitkan optimisme bagi upaya optimalisasi kerja AICHR adalah, *pertama*, ASEAN mengakui bahwa Hak Asasi Manusia merupakan hal yang universal, saling terkait, dan didasarkan pada kesetaraan hak-hak sipil, politik, ekonomi, sosial dan budaya, dan tak terpisahkan antara satu dengan lainnya. *Kedua*, kesepakatan dan kepercayaan ASEAN dan Negara-negara Anggota bahwa mekanisme HAM Regional memang dibutuhkan dengan berbagai pertimbangannya.

Jika dirunut, ada dua langkah struktural yang perlu dipikirkan. *Pertama*, bagi ASEAN, tampaknya harus mengembangkan diskursus yang lebih kontekstual terkait dengan pengambilan kebijakan, isu substantif HAM, Instrumen Hukum, serta Mekanisme Perlindungan dan Penegakannya. Keterlibatan berbagai aktor, termasuk kelompok masyarakat sipil dan para pejuang HAM sangat krusial untuk membantu mengidentifikasi opsi-opsi relevan, kerangka kerja (*frameworks*) dan mekanisme yang lebih kontekstual. Oleh karena itu, diversifikasi anggota AICHR, meningkatkan independensi, instrumen yang efektif, serta perluasan otoritas, sangat diperlukan untuk melindungi dan menegakkan HAM. *Kedua*, bagi AICHR, diperlukan adanya perubahan *ToR* menyangkut otoritasnya di dalam lingkup ASEAN dan negara-negara anggota serta bagaimana *modus operandi* dalam rangka kerjasama eksternal untuk menangani permasalahan HAM yang bermakna dan berorientasi pada capaian nyata (*outcome based*). Dalam perluasan *TOR*, perlu dirumuskan kapasitas dan otoritas AICHR untuk menangani pengaduan yang diajukan oleh individu maupun negara anggota, ketika terjadi dugaan pelanggaran HAM.

Untuk mendukung AICHR dalam menangani pengaduan pelanggaran HAM, AICHR perlu dilengkapi dengan wewenang untuk membentuk dan mengirimkan *Country Rapporteurs (CR)* ke wilayah negara-negara yang diduga terlibat untuk melakukan investigasi dan membuat laporan mengenai hasil dari investigasi tersebut. Lebih

lanjut kehadiran *Country Rapporteurs* (CR) yang berasal dari sesama negara anggota ASEAN, kemungkinan lebih dapat diterima dari pada kehadiran pelapor (CR) yang berasal dari luar ASEAN.

## DAFTAR PUSTAKA

- “ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights,” t.t.  
ASEAN Secretariat. “ASEAN Charter.” Jakarta, 1 Januari 2008.
- — —. “ASEAN Political Security Community Blueprint 2009-2015.” Jakarta, Juni 2009.
- — —. *Terms of Reference of the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights*. Disunting oleh ASEAN Secretariat. Jakarta: ASEAN Secretariat, 2009.
- — —. *Terms of Reference of the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights*. Disunting oleh ASEAN Secretariat. Jakarta: ASEAN Secretariat, 2009.
- Association of Southeast Asian Nations. “ASEAN Ministerial Meeting.” asean.org, 22 Agustus 2022.
- Cerna, Christina M. “Introductory Note to the Terms of Reference for the Establishment of the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR).” *International Legal Materials* 48 (2009): 1.
- Ciorciari, John D. “Institutionalizing Human Rights in Southeast Asia.” *Human Rights Quarterly* 34, no. 3 (2012): 697.
- Hathaway, Oona A. “The Cost of Commitment.” *Stanford Law Review* 55, no. 5 (2003): 1826-28.
- Human Rights Working Group. “An Open Prison without End” Myanmar’s Mass Detention of Rohingya in Rakhine State.” HRWG, 8 Oktober 2020.
- Jones, William J. “Theorising Human Rights: An Analytical Framework for ASEAN.” *Journal of Alternative Perspectives in the Social Sciences* 6, no. 4 (2015): 464-65.
- Katsumata, Hiro. “ASEAN and Human Rights: Resisting Western Pressure or Emulating the West?” *The Pacific Review*, 22, no. 5 (2009): 626-27.
- Kor, Kian Beng. “Consensus Needed on Human Rights.” *The Straits Times*, Singapore, 13 Juni 2008.
- Munro, James. “The Relationship Between the Origins and Regime Design of the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR).” *The International Journal of Human Rights* 15, no. 8 (2011): 1198-99.
- — —. “The Relationship Between the Origins and Regime Design of the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR).” *The*

- International Journal of Human Rights* 15, no. 8 (2011): 1123–24.
- Petcharamesree, Sriprapha. "The ASEAN Human Rights Architecture: Its Development and Challenges." *The Equal Rights Review* 11 (2013): 50–51.
- Riyanto, Sigit. "Keamanan Internasional Kolektif dan Peran Organisasi Regional." *Tanjungpura Law Journal* | 5, no. 1 (2021). <http://jurnal.untan.ac.id/index.php/tlj>.
- Ryan Goodman, Ryan, dan Derek Jinks. "How to Influence States: Socialization and International Human Rights Law." *Duke Law Journal* 54 (2004): 643–44.
- Schermers, Henry G., dan Niels M. Blokker. *International Institutional Law*. 5th Revised Edition. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, Leiden., 2011.
- Tan, Kevin Y, David Cohen, dan Aviva Nababan. "Personal Reflections on the Formation of the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights." Dalam *Human Rights and ASEAN: Indonesian and International Perspectives*, disunting oleh "Personal Reflections on the Formation of the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights", *Human Rights and ASEAN: Indonesian and International Perspectives*, ed. Kevin Y. L. Tan, et al., World Scientific Publishing, Singapura, 2021, hlm. 12. Bilahari Kausikan, 1 ed., 12–14. Singapore: West Scientific, 2021.
- "The ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR)," 2021.
- The World Conference on Human Rights in Vienna. "Vienna Declaration and Programme of Action." Dalam *Vienna Declaration and Programme of Action*. Vienna: OHCHR, 1993.
- Turk, Volker. "'Time to strengthen human rights protections for ASEAN.'" <https://www.thejakartapost.com/opinion/2022/11/18/time-to-strengthen-human-rights-protections-for-asean.html>. , 18 November 2022.
- UNHCR. "Protracted Refugee Situation Explained". UNHCR, 28 Januari 2020.
- Wahyuningrum, Yuyun. "A Decade of Institutionalizing Human Rights in ASEAN: Progress and Challenges." *Journal of Human Rights* 20, no. 2 (15 Maret 2021): 158–75. <https://doi.org/10.1080/14754835.2021.1875811>.
- — —. *The ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights: Origins, Evolution, and the Way Forward*, IDEA, 2014.