

Hukum Hak Asasi Manusia

(KUM302)

INSTRUMEN HAM REGIONAL ASEAN

Disusun Oleh

Maulana, SH.,MH

UNIVERSITAS ESA UNGGUL

2018

**INSTRUMEN REGIONAL HAM ASEAN**

Usaha untuk membangun sebuah mekanisme Hak Asasi Manusia (HAM) ditingkat regional telah dimulai di berbagai belahan dunia terutama pasca Perang Dunia ke-II. Pada tahun 1960an, Majelis Umum PBB mendorong pembentukan mekanisme HAM regional karena, salah satunya, sifatnya yang lebih efektif dibandingkan dengan mekanisme internasional. Dalam hal pembuatan rekomendasi misalnya, inisiatif regional lebih mudah diterima oleh negara-negara yang memiliki kesamaan budaya, sejarah, dan geografis dari pada yang muncul dari sebuah inisiatif global. Selain itu, pendekatan regional juga diyakini dapat menghindari klaim bahwa HAM adalah alat bagi imperialisme Barat dan dapat mengimbangi (counterbalance) tekanan dari pihak asing. Sementara itu, publikasi tentang pelanggaran HAM juga akan lebih mudah diperluas dan efektif jika datang dari tingkat regional

1. **Lembaga HAM di Kawasan Asia**

Setiap negara terdapat lembaga hak asasi manusia termasuk di Asia, misalnya di India dengan Centre for Human Rights Education dan Researchnya. Secara formal negara-negara di kawasan Asia dapat digolongkan sebagai negara-negara yang telah menerima Deklarasi Hak Asasi Manusia PBB. Karena mereka adalah negara-negara anggota PBB. Dengan demikian, negara-negara kawasan Asia menginduk ketentuan hak asasi manusia yang telah disusun oleh PBB.

Kehadiran sebuah mekanisme HAM di Asia Tenggara telah lama menjadi impian masyarakat ASEAN. Impian telah dimulai sejak berakhirnya Perang Dunia Ke-II seiring dengan adanya pergeseran norma-norma didalam hubungan internasional dimana salah satu yang paling mengemuka adalah norma-norma Hak Asasi Manusia. Satu persatu, rezim HAM regional tumbuh yakni rezim HAM Eropa dibawah konvensi Eropa (1960), rezim HAM Amerika dibawah Konvensi HAM Amerika (1968), dan rezime HAM Afrika dibawahAfrican Charter (1981). Namun, hingga beberapa dekade kemudian, Asia tetap menjadi bagian dari dunia yang tidak tersentuh oleh perkembangan ini.

***Joint Communiqué ASEAN 1993***

Hingga menjelang World Conference on Human Rights tahun 1993 di Wina, ketidak sepahaman antara Barat dan negara-berkembang mengenai ide-ide fundamental HAM semakin tampak. Ketidaksepahaman tersebut mulai dari gugatan tentang universitalitas HAM, penekanan atas hak-hak individu dibanding hak-hak publik dan tanggung jawab sosial (Asian values), hingga persoalan standar ganda yang digunakan oleh Barat.1Namun bagaimanapun juga, negara-negara ASEAN menyambut positif konsensus yang dihasilkan didalam Konvensi Wina dengan ditandatanganinya Deklarasi Wina dan Program of Action-nya oleh seluruh negara ASEAN pada tahun 1993.

Pada tahun yang sama, negara-negara ASEAN mengeluarkan Komunike Bersama (Joint Communiqué)yang menyatakan pandangan kolektif mereka tentang HAM dan komitmen mereka untuk menghormatinyasebagaimana yang ada didalam Deklarasi Wina.2Di Joint Communique tersebut, ASEAN juga setuju untuk melakukan kordinasi guna mencapai sebuah pendekatan bersama (common approach) mengenai hak asasi manusia dan untuk secara aktif berpartisipasi pada penerapan pemajuan dan perlindungan (promotion and protection) hak asasi manusia, serta perlunya memikirkan tentang pembentukan sebuah mekanisme HAM regional yang tepat, sebagaimana berikut:

“The Foreign Ministers agreed that ASEAN should coordinate a common approach on human rights and actively participate and contribute to the application, promotion and protection of human rights…. They further stressed the importance of strengthening international cooperation on all aspects of human rights and that all governments should uphold humane standards and respect human dignity. In this regard and in support of the Vienna Declaration and Programme of Action of 25 June 1993, they agreed that ASEAN should also consider the establishment of an appropriate regional mechanism on human rights.”

Namun, dengan semakin meningkatnya keanekaragaman politik di ASEAN dengan bergabungnya Viet Nam pada tahun 1995, Laos dan Mianmar di tahun 1997, dan Cambodia ditahun 1999, negara-negara ASEAN semakin sulit mencapai kesepakatan mengenai bagaimana bekerjasama di bidang hak asasi.

Bahkan sampai tahun 2005, meskipun pemimpin-pemimpin negara ASEAN telah menyatakan komitmentnya pada Konvensi Wina, ketika rencana atas penyusunan piagam HAM ASEAN dimulai, masalah HAM masih sangat sulit untuk dibicarakan ditingkat ASEAN. Perhatian terhadap HAM muncul kembali ketika ASEAN mulai menyadari pentingnya mendapatkan pengakuan internasional, salah satunya dengan memperbaiki diri melalui upaya pembentukan entitas legal dan dengan menjunjung tinggi HAM. Namun pada saat itu masih terlalu sensitif untuk menyebut kata-kata HAM dan juga belum ada pembicaraan soal piagam, sehingga program-program yang berkaitan dengan kesejahteraan, hak buruh migran, hak anak-anak, hak perempuan dan pendidikan HAM muncul dalam bentukkerjasama di pilar sosial budaya.

Namun, di dalam Program Aksi Vientiane (VAP), 2004 – 2010 yang memuat strategi untuk membangunsebuah komunitas ASEAN, yang didasarkan pada 3 pilar yakni Pilar Politik dan Keamanan, Ekonomi, dan Sosial Budaya,kerjasama HAM muncul sebagai bagian dari pembangunan politik dalam komunitas Politik dan Keamanan.

Lalu,pada KTT ASEAN yang ke-12 di Cebu Pilipina tahun 2007, ASEAN mengadopsi Deklarasi tentang Pemajuan dan Perlindungan Hak-hak Buruh Migran(ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers). Setahun kemudian (2008), Komite Pelaksanaan Deklarasi ASEAN tentang Perlindungan dan Promosi Hak-hak Pekerja Migran atau ASEAN *Committeeon theImplementationof the ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers* (ACMW) pundibentuk, sebagaimana yang diamanatkan oleh Deklarasi, dengan tugas untuk membuat sebuah instrument legal untuk pemajuan dan perlindungan hak-hak buruh migran.

1. **Komisi HAM Antar-Pemerintah ASEAN/ASEAN Inter-governmental Commission on Human Rights (AICHR)**

ASEAN Charter atau Piagam ASEAN yang diratifikasi oleh 10 negara yakniBrunei Darussalam, Cambodia, Indonesia, Laos (Lao PDR), Malaysia, Myanmar , Filipina, Singapore, Thailand and Viet Nam pada 15 Desember 2008 menjadi landasan konstitusional dari terbentuknya Komisi HAM Antar-Pemerintah ASEAN (AICHR). Piagam tersebut, pasal 14 memerintahkan kepada ASEAN, dalam hal ini Menteri Luar Negeri ASEAN, untuk membentuk sebuah badan HAM ASEAN tersebut. Sebelum diresmikan, Kerangka Acuan(Terms of Reference/TOR) AICHR di diadopsi di KTT ASEAN ke-14 di Phuket , Thailand pada tanggal 20 Juli 2009. Akhirnya, bulan oktober, AICHR diresmikan pada saat KTT ASEAN ke 15tanggal 23 October 2009 di Hua Hin, Thailand.

**Tujuan, Mandat dan Fungsi AICHR**

AICHR merupakan bagian integral dari struktur organisasi ASEAN, yang berperan sebagai badankonsultasi dan bersifat “advisory/memberi nasehat”. AICHR juga merupakan institusi penaung (overarching) HAM di ASEAN dengan tanggung jawab secara umum adalah untuk pemajuan dan perlindungan HAM di wilayah ASEN. Sebagaimana yang diatur dalam TOR AICHR pasal 1, tujuan AICHR adalah sebagai berikut:

1. Memajukan serta melindungi HAM dan kebebasan fundamental dari rakyat ASEAN;
2. Menjunjung tinggi hak rakyat ASEAN untuk hidup damai, bermartabat dan makmur;
3. Memberikan kontribusi terhadap realisasi tujuan ASEAN;
4. Memajukan HAM dalam konteks regional dengan mempertimbangkan kekhususan nasional dan regional;
5. Meningkatkan kerjasama regional untuk membantu upaya-upaya nasional dan internasional;
6. Menjunjung tinggi standar hak asasi manusia internasional sebagaimana dijabarkan dalam Deklarasi Universal HAM , Program Aksi dan Deklarasi Wina dan instrumen HAM internasional dimana negara anggota ASEAN merupakan negara pihak

Didalam TOR AICHR pasal 4, terdapat 14 mandat dan fungsi AICHR yang diringkas sebagai berikut:

1. Mengembangkan strategi pemajuan dan perlindungan HAM;
2. Mengembangkan Deklarasi HAM ASEAN;
3. Meningkatkan kesadaran publik terhadap HAM;
4. Memajukan peningkatan kemampuan demi pelaksanaan kewajiban-kewajiban perjanjian HAM;
5. Mendorong negara-negara ASEAN untuk meratifikasi instrument HAM;
6. Memajukan pelaksanaan instrument-instrumen ASEAN;
7. Memberikan pelayanan konsultasi dan bantuan teknis terhadap masalah-masalah HAM;
8. Melakukan dialog dan konsultasi dengan badan-badan ASEAN lain;
9. Berkonsultasi, dengan institusi nasional, regional dan internasional;
10. Mendapatkan informasi dan negara-negara Anggota ASEAN tentang pemajuan dan perlindungan HAM;
11. Mengupayakan pendekatan dan posisi bernama tentang persoalan HAM yang menjadi kepentingan ASEAN;
12. Menyiapkan kajian-kajian tentang isu-isu tematik HAM di ASEAN;
13. Menyerahkan laporan tahunan kegiatan, atau laporan lain yg diperlukan pada Pertemuan Menteri Luar Negeri ASEAN (AMM); dan
14. Menjalankan tugas lain yang mungkin diberikan oleh Pertemuan Menteri Luar Negeri ASEAN.2

**Komposisi AICHR**

Dalam hal komposisi , AICHR terdiri dari wakil-wakil dari 10 negara Anggota ASEAN yang bertanggung jawab kepada pemerintah yang menunjuknya. Saat ini dari 10 perwajilan dari AICHR, 2 orang dipilih dari kalangan Organisasi Masyarakat Sipil (CSO) yakni dari Indonesia dan Thailand, sementara yang lainnya dari perwakilan yang ditunnjuk oleh Pemerintah. Setiap Wakil menjabat untuk satu kali masa jabatan selama 3 tahun dan setelahnya dapat diangkat kembali hanya untuk satu kali masa jabatan. Sama halnya dengan proses pengambilan keputusan yang berlaku dibadan-badan ASEAN lain, proses pengambil keputusan di AICHR didasarkan pada konsultasi, konsensus, non-interfensi sebagai prinsip-prinsip AICHR. AICHR menyelenggarakan pertemuan regular 2 kali dalam setiap dan melapor ke Menteri Luar Negeri ASEAN.

**Organisasi Penaung (Overarching institution)**

Sebagai organisasi penaung di ASEAN, AICHR bekerja dengan dengan seluruh badan-badan sektoral ASEAN didalam 3 ASEAN pillar yakni, Pilar Politik dan Keamanan ASEAN, Pilar Ekonomi ASEAN, danPilar Sosial Budaya ASEAN. AICHR melakukan konsultasi, kordinasi dan kolaborasi degnan seluruh 3 komunitas ASEAN tersebut. Yang tidak kalah penting adalah AICHR juga melakukan review dan rekomendasi kepada masing-masing pilar/komunitas, terutama untuk persoalan-persoalan HAM yang ada didalam ruang lingkup masing-masing pilar tersebut, sebagai berikut:

1. **Komunitas Politik dan Keamanan ASEAN**
2. Perdagangan manusia (Trafficking in person)
3. Perlindungan HAM dalam Kebijakan anti teror ASEAN
4. Pencegahan konflik dan kejahatan HAM berat (genosida, kejahatan terhadap kemanusiaan, kejahatan perang)Perlindungan HAM dalam menghadapi Ancaman non-traditional (non-traditional security threat)
5. **Komunitas Ekonomi ASEAN**
6. Perlindungan HAM (ekosob) dalam traktat perjanjian perdagangan dengan non ASEAN maupun intra ASEAN
7. Perlindungan Sosial berperspektif HAM dalam kebijakan perburuhan ASEAN
8. Kebebasan bergerak dan bekerja bagi warga ASEAN (freedom of movement and right to work)
9. **Komunitas Sosial Budaya ASEAN**
10. Hak lingkungan dan HAM
11. Perlindungan HAM anak-anak dan Perempuan
12. Perlindungan HAM Buruh Migran
13. HAM dalam kurikulum Pendidikan ASEAN
14. Pencegahan HIV/AIDS dan perlindungan HAM bagi pekerja Sex, trans-gender
15. **Kemajuan dalam Pelaksanaan Fungsi dan Mandat AICHR (2009-2011)**

Sejak kelahirannya, didasarkan pada fungsi dan mandatnya, AICHR telah mencapai hasil-hasil berikut:

1. Mengadopsi Panduan operasi AICHR;
2. Membentuk Tim Penyusun Deklarasi HAM ASEAN, dimana deklarasi tersebut akan menjadi sebuahroadmap untuk pembangunan HAM regional;
3. Mengadopsi TOR Tim Penyusun Deklarasi HAM ASEAN;
4. Mengadopsi Aturan Prosedur untuk Dana AICHR;
5. Mengadopsi TOR studi tematik mengenai CSR dan HAM di ASEAN;
6. Menyetujui Elemen Kunci dari Rencana Kerja 5 tahun AICHR 2012-2015;
7. Menyetujui TOR studi tematik tentang migrasi ;
8. Berdialog dengan mekanisme HAM Inter-Amerika, UNDP, UN Women, UNHCR , serta wakil Organisasi HAM Internasional di washington dan New York; dan
9. Dialog dengan European Fundamental Rights Agency, Council of Europe, Commissioner of Human Rights of CoE, European Human Rights Court (2011).
10. **Komisi Promosi dan Perlindungan Hak Perempuan dan Anak ASEAN (ACWC)**

Disamping AICHR, ASEAN juga memiliki badan khusus untuk hak anak dan perempuan yakni KomisiPromosi dan Perlindungan Hak Perempuan dan Anak ASEANatau ASEAN Commission for the Promotion and Protection of the Rights of Women and Children (ACWC) yang diresmikan pada 7 April 2010 lalu di Hanoi, Vietnam, pada saat KTT ASEAN yang ke -15. Pembentukan komisi ini tertuang dalam Vientiane Action Programme 2004-2010 (VAP) yang diadopsi pada KTT ASEAN yang ke-10di Hanoi tahun 2004, yang menyerukan pembentukan ACWC. Bila AICHR adalah badan penaung, maka ACWCmerupakan sebuah badan sektoral yang lebih khusus dan terbatas pada isu sektoral wanita dan anak.

Kerjasama HAM untuk perempuan dan anak ini merupakan wujud dari kesamaan platforum negara-negara ASEAN yang telah meratifikasi International Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW), dan Convention on the Rights of the Child (CRC).

ACWC terdiri dari 20 wakil dari 10 negara anggota ASEAN (10 untuk hak perempuan dan 10 untuk hak anak) dan melapor kePejabat Senior ASEAN mengenai Kesejahteraan Sosial dan Pembangunan(SOMSWD). Sama halnya dengan AICHR, ACWC merupakan badan penasehat, didasarkan pada konsultasi dan konsensus dalam pengambilan keputusan serta memegang prinsip non intervensi.ACWC juga melakuan review atas mekanismenya setiap 5 tahun. Selain itu ACWC dalam kerjanya juga berkordinasi dengan AICHR dan badan-badan sektoral ASEAN yang lain yang berkaitan degnan isu-isu perempuan dan anak termasuk melakukan konsultasi dan menyelaraskan (alignment) ACWC dan AICHR sebagai organisasi penaung di ASEAN. ACWC juga harus terlibat dalam dialog dan consultasi degnan institusi nasional, regional dan internasional dan entitas yang berkaitan dengan pemajuan dan perlindungan hak anak dan perempuan.

1. **Perkembangan Mekanisme HAM di ASEAN**
2. **Pernyataan ASEAN Terkait Pembentukan Mekanisme HAM Regional ASEAN**

Isu mengenai Hak Asasi Manusia merupakan hal yang relatif sensitif untuk dibicarakan oleh masyarakat ASEAN.Pemikiran mengenai perlindungan dan pemenuhan HAM bisa dikatakan merupakan hal yang dihindari oleh negara-negara anggota ASEAN.Peristilahan HAM baru digunakan secara tegas dalam Hanoi Plan of Action 1998 (HPA). Sebelumnya, visi ASEAN 2020 yang tertuang dalam cetak biru masa depan ASEAN hanya menyebutkan beberapa isu seperti pembangunan ekonomi yang tidak merata atau isu pengentasan kemiskinan tanpa secara tegas dan langsung menyebut istilah HAM.

Meskipun demikian, upaya pemenuhan HAM telah menjadi bagian dari skema kerjasama antara ASEAN dan Dewan Eropa (European Council ) yang menyatakan bahwa dalam kerjasama tersebut harus dapat melayani masyarakat melalui upaya dalam rangka meningkatkan kesejahteraan, keadilan sosial dan HAM Hal serupa dinyatakan kembali dalam *Joint Statement on Political Issues* yang menyatakan bahwa ASEAN menegaskan komitmennya dalam upaya perdamaian dunia, kerjasama dan kesepahaman internasional, pembangunan ekonomi, keadilan sosial dan HAM.

Sebelas tahun kemudian, kembali pernyataan serupa dinyatakan dengan tegas dalam *Joint Declaration of the 9th EC-ASEAN Ministterial Meeting* yang diselenggarakan di Luxemburg pada 30–31 Mei 1991.

Kesadaran masayrakat ASEAN untuk menegaskan perlunya kerjasama antar negara terkait pemenuhan HAM dalam pernyataan yang lebih rinci ditegaskan dalm pertemuan tingkat menteri di Kuala Lumpur Malaysia pada tahun 1991.Dalam Joint Communique ini dinyatakan bahwa para menteri luar negeri bertukar pikiran tentang isu HAM dan gagasan tentang penerapan pemenuhan HAM dalam hubungan antar Negara. Meskipun HAM bersifat universal, namun mengingat keragaman budaya, ekonomi dan sosial dari masing-masing Negara, maka pelaksanaannya menyesuaikan pada kompetensi dan tanggungjawab masing-masing Negara. Ditegaskan pula bahwa kerjasama internasional dalam penerapan HAM tidak boleh bertentangan dengan prinsip kedaulatan Negara.

Lebih jauh, seiring dengan Program Aksi Deklarasi Wina pada 25 Juni 1993, pertemuan para menteri ASEAN menyepakati perlunya membentuk mekanisme HAM regional di ASEAN. Komitmen untuk lebih meningkatkan kerjasama salah satunya terkait dengan pemenuhan HAM didasarkan pada kemitraan, pembagian tanggungjawab dan manfaat bagi para pihak. Tindak lanjut atas kesepakatan pembentukan mekanisme regional HAM di ASEAN tidak berlangsung singkat, perbedaan pendapat antara para delegasi terkait dengan kewajiban Negara dalam pemenuhan HAM menjadi salah satu faktor alotnya perundingan mengenai hal ini. Setelah kesepakatan mengenai pembentukan mekanisme HAM regional pada tahun 1994, pada tahun 1998 pembicaraan mengenai hal ini dikemukakan kembali dan mencatat kesepakatan tentang pembentukan Kelompok Tugas(working group)non pemerintah yang bersifat informal dalam rangka perwujudan mekanisme HAM ASEAN.Hal ini juga disertai pernyataan kepedulian ASEAN khususnya pada isu-isu terkait anak, pemuda, perempuan dan orang tua. Untuk menegaskan kerjasama mekanisme HAM regional di ASEAN, disepakati Rencana Aksi dalam rangka meningkatkan kerjasama pemenuhan dan perlindungan HAM yang sejalan dengan Piagam PBB, Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia, Deklarasi Wina serta Program Aksi melalui pertukaran informasi terkait HAM diantara Negara-negara ASEAN.

Pada tahun 2000, pertemuan tingkat menteri menyepakati langkah nyata dalam rangka pembentukan mekanisme HAM regional di ASEAN, para menteri berkonsultasi dengan paraSenior OfficialsASEAN serta menyepakati perlu adanya pembentukan mekanisme nasional terkait HAM di beberapa Negara ASEAN.Respon dari berbagai Negara ASEAN cukup beragam, sebagian menyambut positif dan sebagian lain cenderung resisten. Menyikapi hal ini, diadakan lokakarya (workshop) terkait Mekanisme HAM Regional ASEAN yang diselenggarakan di Jakata pada 5- 6 Juli 2001 dan di Filipina pada 13 – 15 Juni 2002.Selain itu diadakan Colloqium on Human Rights pada Feburari 2012.Upaya-upaya ini diharapkan dapat meningkatkan pemahaman dan menjadi sarana tukar pendapat antara para anggota ASEAN terkait dengan pembentukan mekanisme HAM regional.

1. **Dari ASEAN Way Ke Piagam ASEAN Tentang Pembentukan Badan HAM ASEAN**

Sebagaimana disampaikan sebelumnya, kesepakatan untuk membentuk mekanisme HAM regional ASEAN mengalami berbagai respon dari para anggota ASEAN. Argumentasi pro-kontra terkait pembentukan mekanisme HAM ini beranjak dari pembentukan ASEAN itu sendiri,the ASEAN way yang menjadi ―nyawa‖ ASEAN, piagam ASEAN (ASEAN Charter) hingga pembentukan AICHR.

ASEAN merupakan Organisasi regional yang berbeda dengan Organisasi regional lain di dunia seperti Uni Eropa.ASEAN bukan merupakan Organisasi yang bersifat supranasional seperti layaknya Uni Eropa.ASEAN merupakan Organisasi regional yang sangat menjaga kedaulatan masing-masing anggotanya dimana sebagian besar wewenang pengambilan keputusan berlanjut di tingkat nasional.ASEAN lebih bersifat sebagai forum Negara-negara di Asia Tenggara untuk menjalin kerjasama yang didasari kesamaan budaya diantaranya sifat kebersamaan namun tetap berpegang pada prinsip non intervensi.

Dalam menjalankan roda Organisasi, anggota ASEAN mengacu pada prinsip yang disebut sebagaithe ASEAN way atau the ASEAN values yang merupakan karakteristik dasar masyarakat ASEAN.

 Nilai-nilai tersebut diantaranya bahwa hubungan personal antara delegasi Negara anggota merupakan hal penting dalam membicarakan berbagai hal.Pada faktanya, pembicaraan melalui pertemuan informal seringkali lebih berhasil dibandingkan pertemuan formal dalam ruang konferensi. Harus diakui, segala proses yang dilalui ASEAN memerlukan kesabaharan dari berbagai pihak yang terlibat. Negara-negara ASEAN meyakini bahwa proses lebih penting dari struktur. Anggota ASEAN sangat berhati-hati ketika membicarakan berbagai hal, agenda-agenda yang bersifat sensitif dan dapat memicu konflik cenderung ditinggalkan. Di sisi lain, ASEAN bersifat lebih terbuka untuk berbagai masukan (prinsip inklusivitas). Hal ini ditunjukkan dengan diikutsertakannya peserta baik yang sepemikiran maupun tidak sepemikiran dalam satu dialog. Kekhasan lain dari ASEAN adalah pengambilan keputusan secara konsensus yang mengadopsi prinsip musyarawarah mufakat. Prinsip ini berbeda dengan *unanimity* dimana semua anggota musyawarah harus mengeluarkan suara yang sama.

Prinsip paling penting dan utama dari semua prinsip yang dianut adalah non-intervensi.Kedaulatan adalah hal terpenting yang harus dihormati oleh semua pihak. Prinisp utama yang tertuang dalam Deklarasi Bangkok 1967 menunjukkan terbentuknya Organisasi ini dengan semangat persamaan, kerjasama dan stabilitas regional yang menghormati prinsip-prinsip dalam Piagam PBB.Namun di sisi lain kedaulatan juga menjadi salah satu tantangan dalam proses terbentuknya mekanisme HAM regional.

Meskipun Negara-negara di Asia Tenggara telah bersatu dalam Organisasi ASEAN, namun konflik antar Negara tidak dapat dihindari.Permasalahan antara Indonesia dan Malaysia terkait dengan batas wilayah, perlakuan terhadap Tenaga Kerja Indonesia termasuk pencemaran udara akibat kebakaran hutan. Selain itu, Malaysia dan Singapura pun pernah berkonflik tentang pengerukan tanah yang diklaim sebagai upaya perluasan wilayah Singapura di satu sisi dan perusakan lingkungan di wilayah Malaysia di sisi lain. Konflik Malaysia dan Filipina juga pernah terjadi terkait dengan batas wilayah hingga menimbulkan konflik bersenjata. Malaysia, Thailand, Kamboja, Laos dan Vietnam memiliki sejarah tersendiri tentang konflik diantara mereka, terutama terkait dengan keragaman etnis dan ras. Hal ini menjadi salah satu faktor pengutamaan prinsip kedaulatan dalam hubungan Negara terutama di ASEAN.

Resistensi terhadap isu HAM terutama untuk dimasukan dalam mekanisme regional HAM ASEAN diantaranya pandangan bahwa HAM merupakan produk barat yang dapat merupakan ancaman terhadap kedaulatan bangsa.Perdana Menteri Malaysia Mahatir Muhammad berpendapat bahwa kampanye HAM merupakan refleksi dari kesenjangan kekuasaan sistem internasional.

Keberatan Malaysia terhadap isu mekanisme HAM regional terutama dikarena paham relativisme yang dianutnya.Malaysia sependapat bahwa HAM bersifat universal, namun pelaksanaannya tetap harus menyesuaikan dengan kondisi masing-masing Negara. Keberatan Malaysia terhadap keseragaman mekanisme HAM regional adalah keanekaragaman etnis, agama dan budaya yang dimiliki bangsanya sehingga sulit untuk menyepakati nilai yang sama. Pemikiran lain yang juga belum sependapat tentang adanya mekanisme regional HAM di ASEAN adalah prioritas dari berbagai Negara yang pada umumnya mengedepankan pembangunan sektor ekonomi yang menyatakan bahwa HAM tidak boleh mengorbankan pembangunan ekonomi.Bagaimanapun, Sidney Jones berpendapat bahwa perlindungan HAM hanya memungkinkan jika setiap Negara menginterpretasikan standar internasional sebagaimana adanya, dan melihat bagaimana cara terbaik untuk menerapkan standar tersebut di Negara masing-masing.

Sebagai organisasi Negara-negara yang merupakan bagian dari masyarakat internasional, ASEAN menyadari perlunya satu landasan hukum yang menjadi arahan bagi Negara-negara anggotanya. Seperti halnya Piagam PBB, masyarakat ASEAN menyadari perlunya Piagam ASEAN yang merupakan landasan hukum yang mengikat secara hukum bagi para pihak yang menjadi pesertanya mengingat ASEAN didirikan oleh sebuah Deklarasi yang bersifat soft law yang artinya hanya mengikat secara moril. Untuk lebih menegaskan kerjasama antar Negara anggotanya maka dibentuklah Piagam ASEAN oleh para representasi khusus dari setiap Negara anggota ASEAN yang disebut sebagai ASEAN Eminent Persons Group (EPG).

Perumusan Piagam ASEAN pun mengalami perjalanan yang panjang dengan berbagai bentuk respon dari masing-masing Negara terutama terhadap isu HAM dan pembentukan mekanisme HAM regional.Seperti disampaikan sebelumnya, Negara-negara ASEAN umumnya mengutamakan pembangunan ekonomi dan keamanan, sehingga isu-isu yang menjadi perhatian lebih tertuju pada hal-hal tersebut.

Piagam ASEAN menjadi salah satu tonggak sejarah pembentukan mekanisme HAM regional ASEAN karena Piagam ini menjadi dasar hukum bagi pelaksanaan langkah-langkah selanjutnya. Berbagai perdebatan terjadi terkait dengan pembentukan mekanisme ini, Indonesia; Filipina; Malaysia dan Thailand menyetujui pembentukan Badan HAM regional yang mempunyai fungsi monitoring. Sedangkan Kamboja, Laos, Myanmar dan Vietnam cenderung tidak senada tentang gagasan pembentukan Badan khusus HAM di ASEAN.Dalam perkembangannya, kemudian mereka setuju dengan pembentukan Badan khusus HAM namun hanya bersifat sebagai badan konsultasi tanpa fungsi monitoring/pengawasan. Alasan yang dikemukakan adalah prinsip non-intervensi yang sangat menjunjung kedaulatan masing-masing Negara.

Pertemuan selanjutnya, dengan isu intensif terkait dengan mekanisme HAM regional.Kamboja, Laos, Myanmar dan Vietnam tidak menyetujuipembentukan Komisi HAM ASEAN; Thailand dan Indonesia setuju; sedangkan Brunei, Malaysia, Filipina dan Singapura bersikap netral.Hasil pertemuan ini diadopsi oleh Negara anggota dengan tambahan referendum yaitu bahwa ASEAN akan membentuk badan/Badan HAM bilamana semua Negara anggota menerima. Pada pertemuan kedua tingkat menteri luar negeri, pembentukan Badan HAM ASEAN disepakati namun tidak terlalu yakin. Pada pertemuan HLTF ke sebelas pada 14 September 2007, disepakati dua elemen untuk dimasukan dalam Piagam ASEAN tentang mekanisme HAM ASEAN, yaitu:

1. Badan HAM ASEAN harus berjalan sesuai dengan TOR yang akan ditentukan oleh para Menteri Luar Negeri ASEAN;
2. Diskusi informal terkait konsep TOR Badan ASEAN yang disiapkan Sekretariat ASEAN.

Dalam pertemuan ini juga dibicarakan hal lain yang lebih teknis tentang persiapan pembentukan mekanisme HAM regional ASEAN. Akhirnya, pada pertemuan tingkat menteri luar negeri ketiga disepakati bahwa ―ASEAN menyetujui pemenuhan dan perlindungan HAM bagi warganegaranya, oleh karenanya ASEAN perlu menyikapi HAM sebagai hal yang positif dan tidak bersikap defensif.

Setelah melalui negosiasi panjang, perlindungan HAM menjadi isu penting dan diatur dalam pasal 14 Piagam ASEAN tentangASEAN Human Rights Body yang ditantadangani di Singapura pada tahun 2007. Pasal ini menyatakan:

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.*
3. **Intergovernmental Commission On Human Rights (AICHR)**

Menindaklanjuti diskusi serta pasal 14 Piagam ASEAN tentang pembentukan badan HAM ASEAN, Negara-negara ASEAN menyepakati dibentuknya Komisi HAM Antar Pemerintah(Intergovernmental Commission on Human Rights/AICHR).Tantangan terhadap pembentukan organ ini adalah terkait isu supranasionalisme dan intra-regional serta prinsip kedaulatan Negara dan prinsip non-intervensi Resistensi timbul karena kekhawatiran Negara- negara ASEAN terhadap konflik yang mungkin terjadi dengan kepentingan nasional dalam rangka mempertahankan status quo.Beberapa kasus yang terjadi di Negara ASEAN dianggap oleh masing-masing Negara sebagai urusan domestik, namun ternyata menurut pengamatan masyarakat internasional hal tersebut sudah mendapat perhatian internasional yang memungkinkan campur tahan pihak lain dalam rangka penyelesaian masalah. Hal ini diantaranya tentang apa yang terjadi di Myanmar, Timor– Timur dan Aceh di Indonesia, Thailand Selatan dan Mindanao di Selatan Filipina. Tanpa tekanan masyarakat internasional, kasus-kasus tersebut dapat saja terus terjadi hingga kini.

Argumentasi lain tentang AICHR ini adalah bahwa organ ini tidak seperti European Court of Human Rights yang memiliki jurisdiksi untuk penegakan hukum. AICHR hanya memilliki mandat terbatas tanpa wewenang untuk melakukan investigasi atau menerima aduan individual. Hal lain yang menjadi pertimbangan adalah dalam perjalanan pembentukan AICHR, telah dilakukan berbagai diskusi tematis terkait HAM, diantaranya tentang perempuan, anak dan pekerja migran. Kekhawatiran atas hal ini adalah AICHR akan menjadi organ yang tidak efektif bilamana terdapat institusi terpisah terkait perlindungan hak-hak perempuan, anak dan pekerja migran. Hal lain yang menjadi pertimbangan adalah terkait pendanaan dan logistic untuk operasional AICHR. Meskipun telah ada *ASEAN Development Fund* yang salah satunya ditujukan untuk pemajuan HAM, namun tidak jelas apakah ada alokasi khusus untuk AICHR.

Meskipun demikian, AICHR tetap berjalan sesuai dengan mandat yang disebut dalam TOR yang sejalan dengan cetak ASEAN Political– Security and Socio Cultural Communities, diantaranya:

1. Memenuhi dan melindungi HAM sebagaimana tersebut dalam Piagam ASEAN
2. Pembentukan AICHR
3. Penguatan mekanisme HAM dan jejaring yang ada 4.
4. Peningkatan pertukaran informasi terkait HAM diantara Negara-negara ASEAN
5. Meningkatkan kepedulian umum terhadap HAM, termasuk pendidikan HAM
6. Bekerja dengan isu-isu khusus seperti pekerja migran dan pembentukan Komisi ASEAN untuk perlindungan hak-hak perempuan dan anak

Sebagai langkah awal, AICHR memiliki agenda untuk :

1. Membuat draft Deklarasi HAM ASEAN untuk menyatakan secara spesifik perlinndungan HAM untuk semua warga Negara ASEAN.
2. Menindaklanjuti inisiasi HAM yang sudah ada di ASEAN.
3. Membangun jaringan informasi.
4. Melakukan studi tematis yaitu (i) HAM dan bisnis dan (ii) migrasi.

AICHR dipimpin oleh representasi negara yang menjadi ketua ASEAN di waktu yang sama, sehingga kecepatan dan lingkup kerja AICHR akan mengikuti prioritas Negara tersebut dalam perlindungan dan pemenuhan HAM. Meskipun demikian, pengambilan keputusan tetap harus dilakukan melalui consensus dari pertemuan tingkat menteri luar negeri.Pada tahun pertama berdirinya, AICHR mendapat kritikan karena dianggap tidak melakukan apapun terhadap berbagai bencana kemanusiaan yang terjadi di ASEAN seperti pembantaian Maguinadanao pada tahun 2009 ataupun jatuhnya banyak korban penduduk sipil akibat penggunaan kekerasan yang dilakukan oleh Negara pada saat demonstrasi di Bangkok- Thailand tahun 2010. Bahkan tidak ada pernyataan apapun dari pihak AICHR.

Di sisi lain, para perwakilan Negara Indonesia dan Thailand yang bertugas di AICHR menyampaikan simpati bahkan kritikan, secara personal tidak mewakili AICHR. Hal ini dikarenakan AICHR terdiri dari perwakilan 10 negara ASEAN yang memiliki berbagai perbedaan pandangan, terutama terkait pemenuhan dan perlindungan HAM dan bahwa keputusan final berada pada pertemuan tingkat Menteri Luar Negeri.