



Mekanisme Penegakan Hukum Hak Asasi Manusia ASEAN: Studi Perbandingan Mekanisme Penegakan Hukum Hak Asasi Manusia ASEAN dan UE

Rangga Dwi Saputra¹, L.ya Estyy Pratiwi², Eric³, Dedy Stansyah⁴

Fakultas Hukum, Universitas Airlangga, Surabaya

Email : rangga.dwi.saputra-2019@fh.unair.ac.id , Lyaesty2@gmail.com , eric-2019@fh.unair.ac.id , dedy.ansyah-2020@fh.unair.ac.id

Info Artikel

Masuk: 1 Juni 2021

Diterima: 12 Juli 2021

Terbit: 1 Agustus 2021

Keywords:

Law enforcement, Human rights, ASEAN and the EU

Kata kunci:

Penegakan hukum, Hak asasi manusia, ASEAN dan UE

Abstract

In ASEAN and the EU, there is a social problem that underlies a similar problem that occurred in ASEAN and the EU regarding the authority of regional human rights institutions in deciding a case of human rights violations. ASEAN also does not have an independent judicial institution that functions to enforce human rights law independently. These factors are certainly an obstacle in the enforcement and protection of human rights in ASEAN in particular. This is different from the EU which has a more integrative law enforcement mechanism. In terms of upholding and protecting human rights, the EU has the European Court of Human Rights (ECHR). The judicial institution has a function to ensure that the human rights of the EU people are not violated and give the EU community the right to be heard in court for cases of human rights violations experienced.

Abstrak

Pada ASEAN dan UE terhadap suatu permasalahan sosial yang melandasi sebuah permasalahan yang sama pula yang terjadi di ASEAN dan UE tentang kewenangan lembaga HAM regional dalam memutuskan sebuah kasus pelanggaran hak asasi

**Corresponding Author: Rangga
Dwi Saputra**

manusia. ASEAN juga tidak memiliki lembaga yudisial independen yang berfungsi untuk menegakan hukum HAM secara mandiri. Faktor-faktor tersebut tentunya menjadi penghambat dalam penegakan dan perlindungan HAM di ASEAN pada khususnya. Hal tersebut berbeda dengan UE yang memiliki mekanisme penegakan hukum yang lebih integratif. Dalam hal penegakan dan perlindungan terhadap HAM, EU memiliki *European Court of Human Rights* (ECHR). Lembaga peradilan tersebut memiliki fungsi untuk menjamin HAM masyarakat UE agar tidak dilanggar serta memberikan hak kepada masyarakat UE untuk didengar di pengadilan atas kasus pelanggaran HAM yang dialami.

@Copyright 2021.

A. Permasalahan

ASEAN adalah sebuah organisasi internasional regional di kawasan Asia Tenggara.¹ Organisasi ini telah memenuhi kriteria hukum sebagai sebuah organisasi internasional regional ketika Piagam ASEAN diratifikasi oleh semua anggota sehingga berlaku pada tanggal 15 Desember 2008.² Penandatanganan piagam ASEAN tersebut disandarkan pada dua dasar pemikiran, yaitu: (1) adanya kepentingan bersama, dan (2) adanya kenyataan saling ketergantungan antara rakyat dan negara-negara anggota ASEAN dalam kesatuan visi, identitas, dan komunitas (*one vision, one identity, and one community*) yang saling peduli, dan bagi terciptanya kemakmuran bersama.³ Salah satu konsep mengenai eksistensi ASEAN adalah adanya fakta keinginan bersama untuk hidup di kawasan yang damai, aman dan stabil, pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan, kesejahteraan bersama, kemajuan sosial, serta untuk memajukan kepentingan, cita-cita, dan aspirasi bersama masyarakat Asia Tenggara.⁴ Di samping itu, negara-negara anggota ASEAN sepakat untuk membentuk komunitas ASEAN sebagai langkah untuk menjamin pembangunan berkelanjutan yang bermanfaat bagi generasi-generasi sekarang dan

¹ Lihat Phillipe Sand and Pierre Klein, *Bowett's Law of International Institution, Fifth Edition*, Thompson and Sweet and Maxwell, h. 18; Jan Klabbbers, *An Introduction of International Institution*, Cambridge University Press, 2002, h. 6-9.

² Lihat Mohd. Burhan Tsani, *Arti Penting Piagam ASEAN*, Pidato Pengukuhan Guru Besar FH UGM, 7 Mei 2008; Thailand adalah negara terakhir yang meratifikasi piagam ASEAN pada bulan November 2008; Marie Pangestu, "The Future of ASEAN", *the Indonesian Quarterly*, vol. XXV, No. 4, 1997, h.362-365; dan Tommy Koh, *Ibid.*, h. 119; Bennet, *International Organization, Fifth Edition*, Prentice Hall Inc., 1991, New Jersey, h. 2.

³ ASEAN, *Roadmap for ASEAN Community, 209-2015*, 2011, h. 1-5.

⁴ Sjamsumar Dam dan Riswadi, *Kerja Sama ASEAN: Latar Belakang, Perkembangan dan Masa Depan*, Ghalia Indah, 1995, h. 15-17.

mendatang dan menempatkan kesejahteraan dan penghidupan yang layak serta kemakmuran rakyat sebagai pusat proses pembentukan komunitas ASEAN.⁵

Komunitas ASEAN terdiri dari tiga pilar, yaitu: Komunitas Politik dan Keamanan ASEAN (*ASEAN Political and Security Community*),⁶ Komunitas Ekonomi ASEAN (*ASEAN Economic Community*), Komunitas Sosial Budaya ASEAN (*ASEAN Socio-Cultural Community*).⁷ *ASEAN Political and Security Community* memiliki tujuan untuk menjaga perdamaian antarnegara-negara di kawasan ASEAN dan juga dengan negara-negara lain di dunia serta menjunjung tinggi nilai-nilai keadilan, demokrasi dan keharmonisan.⁸ *ASEAN Economic Community (AEC)*, terutama *AEC Blueprint 2025* memiliki visi untuk mencapai masyarakat ekonomi yang sangat terintegrasi dan kohesif, kompetitif, inovatif dan dinamis; dengan meningkatkan jaringan dan kerja sama sektoral; dan lebih ulet, inklusif, *people-oriented, people-centred community*, serta terintegrasi dengan ekonomi global.⁹ Sedangkan *ASEAN Socio-Cultural Community* merupakan sebuah komitmen negara-negara anggota ASEAN untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat negara-negara kawasan dengan menjalin aktivitas kerja sama yang berdasarkan atas *people-oriented, people-centred, environmentally friendly, and geared toward the promotion of sustainable development* yang bertujuan untuk menghadapi tantangan-tantangan baru di ASEAN.¹⁰ Keinginan bersama tersebut harus tetap menghormati kedaulatan (*sovereignty*), dan kesetaraan (*equality*) negara-negara anggota ASEAN serta mematuhi prinsip-prinsip demokrasi dan perlindungan HAM dan kebebasan dasar manusia.¹¹

Pendatanganan Piagam ASEAN dan pembentukan komunitas ASEAN memberikan peluang dan sekaligus tantangan bagi negara-negara anggota ASEAN.¹² Salah satu tantangan yang dihadapi adalah mekanisme penegakkan hukum dan perlindungan hak azasi manusia. Melihat kasus-kasus pelanggaran HAM yang terjadi di ASEAN, seperti penghilangan secara paksa aktivis HAM di Laos, kasus Rohingya, kebebasan agama di Vietnam, diskriminasi agama di Myanmar, kondisi TKI di Malaysia serta kebebasan ibadah yang terjadi di beberapa wilayah di Indonesia, maka dapat disimpulkan bahwa penegakan hukum dan perlindungan HAM di ASEAN belum baik.¹³

Perlindungan HAM menjadi kerangka kerja dan tujuan yang hendak dicapai oleh ASEAN.¹⁴ Tujuan tersebut didasarkan pada aturan-aturan hukum (*rule of law*) di dalam piagam ASEAN, dimana ASEAN telah melahirkan isi dan wadah perlindungan

⁵ Baca lebih lanjut Bagian Pendahuluan Piagam ASEAN; dan ASEAN, Annual Report, Implementing The Roadmap for An ASEAN Community 2015, 2009, h. 9-12.

⁶ Koesrianti, *Association of South East Asian Nations*, Airlangga University Press, Surabaya, 2014, h. 95.

⁷ *Ibid.* h. 96.

⁸ <https://asean.org/asean-political-security-community/>, diakses pada tanggal 22 September 2019.

⁹ <https://asean.org/asean-economic-community/>, diakses pada tanggal 22 September 2019.

¹⁰ <https://asean.org/asean-socio-cultural/>, diakses pada tanggal 22 September 2019.

¹¹ Pasal 2 ayat (2) huruf (h) dan (i) *Piagam ASEAN*.

¹² Hesti D. Lestari, "Komunitas ASEAN: Penyelesaian Sengketa dan Penegakkan Hukum, *Jurnal Hukum Internasional*, Vol. 6 no. 1, Oktober 2008, h. 124.

¹³ Fero Sondakh Luntungan, "Mekanisme Penyelesaian Sengketa Hak Azasi Manusia (HAM) di ASEAN", *Jurnal Lex et Societatis* Vol. II/No. 1/Januari/2014.

¹⁴ Marie Pangestu, "The Future of ASEAN", *the Indonesia Quarterly*, vol. XXV, No. 4, 1997, h. 362-365.

HAM dalam konteks dan perspektif ASEAN.¹⁵ Pasal 14 Piagam ASEAN menjadi dasar pembentukan badan HAM ASEAN atau *the ASEAN inter-governmental Commission of Human Right (AICHR)*.¹⁶ Pembentukan AICHR merupakan capaian penting dari upaya pemajuan dan perlindungan HAM di kawasan ASEAN sebagai komitmen negara-negara anggota ASEAN untuk membentuk ASEAN *Human Rights Body* sebagaimana dimandatkan dalam Piagam ASEAN.¹⁷ AICHR lah yang kemudian mengambil peran untuk penyusunan ASEAN *Human Rights Declaration (AHRD)* bersama dengan *Pnomp Penh Statement* yang menjadi dokumen terpenting di ASEAN untuk mengenalkan kepada dunia internasional mengenai HAM yang diakui di ASEAN dengan mempertahankan karakteristik ASEAN di dalam deklarasi tersebut.¹⁸ Ketentuan perlindungan dan pemajuan HAM dalam ASEAN tersebut di atas diharapkan dapat memunculkan pola positif dan sebuah korelasi dinamis untuk meningkatkan harapan hukum (*legal expectation*) masyarakat di Asia Tenggara terhadap perbaikan kondisi penghormatan dan perlindungan HAM.¹⁹

Nihilnya hukum formal dan peradilan HAM di ASEAN menjadikan mekanisme penegakkan hukum dan perlindungannya menjadi tidak efektif. Hal ini berkaitan dengan “the ASEAN way”²⁰ yang sangat menekankan pada kedaulatan negara²¹ dan adanya perbedaan mekanisme penyelesaian masalah hukum HAM di antara negara-negara ASEAN. Ketiadaan mekanisme penyelesaian sengketa secara formal di lingkup ASEAN dapat mengakhibatkan sengketa atau perbedaan di antara negara-negara anggota menjadi melebar dan tidak terselesaikan dengan baik, turun temurun ke generasi berikutnya yang mengakhibatkan merenggangnya hubungan negara-negara ASEAN ke depan.²² Jadi demi kredibilitas ASEAN itu sendiri, maka harus ada jalan untuk menyelesaikan pertentangan (*disagreements*) di antara negara-negara ASEAN dengan membentuk mekanisme penyelesaian sengketa yang kredibel.²³

B. Tujuan Perbandingan Hukum

¹⁵ Tempo Interaktif, “Deklarasi HAM ASEAN Diteken”, <http://www.tempo.co/read/news/2012/11/18/118442473/deklarasihamasean.html>, diakses pada 23 September 2019.

¹⁶ Heribertus Jaka Triyana, “ASEAN dan Penguatan *Rule of Law* Hukum Hak Azasi Manusia di Kawasan Asia Tenggara”, *Jurnal Opinio Juris*, vol. 15, Januari-April 2014, h. 80.

¹⁷ “Institusi HAM di ASEAN dan OKI”, https://kemlu.go.id/portal/id/read/104/halaman_list_lainnya/institusi-ham-di-asean-dan-oki, diakses pada tanggal 23 September 2019.

¹⁸ Ayu Hannah Zaimah, Dr. Mohammad Ridwan, S.H., M.S., Nurdin, S.H., M.H. “Urgensi Pembentukan Pengadilan Hak Azasi Manusia (HAM) oleh ASEAN Inter-Governmental Commission on Human Rights, *Jurnal Hukum*, April 2015.

¹⁹ Kompas Cyber Media, “Deklarasi HAM ASEAN Hormati Prinsip-Prinsip HAM Universal”, [kompas.com, http://www.internasional.kompas.com/read/2012/11/18/11304138/deklarasihamasean.html](http://www.internasional.kompas.com/read/2012/11/18/11304138/deklarasihamasean.html), diakses pada tanggal 23 September 2019.

²⁰ Gillian Goh, “‘the ASEAN way’: *Non-intervention and ASEAN’s Role in Conflict Management*”, *Standford Journal of East Asian Affairs* 3, no. 1 (2003): 113-118.

²¹ Budi Hermawan Bangun, “Tantangan ASEAN Dalam Melakukan Penanganan Pengungsi Rohingya”, *Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum* 4, no. 3, 2017, h. 569-587.

²² Koesrianti, “Analisa Kekuatan Mengikat Piagam ASEAN dan Perkembangan Mekanisme Penyelesaian Sengketa di ASEAN”, *Yuridika* Vol. 26 no. 1, Januari 2011, h. 59.

²³ *Ibid.*

Perlu diketahui bahwa ASEAN adalah salah satu organisasi regional tanpa *inter-governmental regional human rights machinery*. Di samping itu, ASEAN harus merespon fenomena baru bahwa hak asasi manusia tidak lagi melulu merupakan masalah dalam negeri suatu negara, melainkan sudah menjadi masalah antarnegara,²⁴ seperti yang dikemukakan oleh Kausikan, yakni: *...Southeast Asia must respond to a new phenomenon: human rights have become a legitimate issue in interstate relations. How a country treats its citizens is no longer a matter for its own exclusive determination.*²⁵ Untuk itu perbandingan hukum yang dilakukan oleh penulis bertujuan untuk melakukan unifikasi terhadap mekanisme penegakan hukum dan perlindungan HAM di ASEAN yang terkait dengan kewenangan lembaga HAM regional dalam memutuskan kasus pelanggaran terhadap hak asasi manusia agar sesuai dengan tujuan-tujuan yang ada pada Piagam ASEAN, yaitu: menghormati kebebasan fundamental, pemajuan, dan perlindungan hak asasi manusia, dan pemajuan keadilan sosial²⁶, serta pembentukan badan hak asasi manusia ASEAN²⁷ sebagai langkah untuk menjamin kepastian HAM di ASEAN yang lebih konkret. Usaha untuk membuat unifikasi hukum biasanya dilakukan dengan cara membuat *binding instruments, supranational legislation, international conventions or model laws*.²⁸

C. Pendekatan Masalah

Pendekatan yang digunakan dalam penulisan ini adalah pendekatan perbandingan makro yang berfokus pada pendekatan historis dan *legal organisation*, untuk menemukan faktor-faktor mengapa lembaga HAM di ASEAN tidak memiliki kewenangan dalam memutus kasus pelanggaran hak asasi manusia. Perlu diketahui bahwa ASEAN memiliki mekanisme khas dalam mengatasi berbagai masalah, baik internal maupun eksternal organisasi, yaitu melalui konsultasi dan konsensus yang didasarkan pada beberapa prinsip yaitu menghormati kedaulatan setiap negara anggota, prinsip *non-interference*, penyelesaian masalah dengan cara damai, dan dengan tidak menggunakan cara-cara yang mengandung unsur pemaksaan.²⁹ ASEAN juga tidak memiliki lembaga yudisial independen yang berfungsi untuk menegakan hukum HAM secara mandiri. Faktor-faktor tersebut tentunya menjadi penghambat dalam penegakan dan perlindungan HAM di ASEAN pada khususnya. Hal tersebut berbeda dengan UE yang memiliki mekanisme penegakan hukum yang lebih integratif. Dalam hal penegakan dan perlindungan terhadap HAM, EU memiliki *European Court of Human Rights* (ECHR). Lembaga peradilan tersebut memiliki fungsi untuk menjamin HAM masyarakat UE agar tidak

²⁴ Liona Nanang Supriatna, "Menuju Pemajuan dan Perlindungan HAM di Asia Tenggara", Jurnal Hukum Internasional, Vol. 4 no. 2, Januari 2007, h. 556.

²⁵ B. Kausikan, *Asia's Different Standard, di dalam Henry J. Steiner dan Phillip Alston, International Human Rights in Context, Law, Politics, Moral* (2000), h. 539.

²⁶ Pasal 2 huruf (i) Piagam ASEAN.

²⁷ Pasal 14 Piagam ASEAN.

²⁸ M.J. Bonnel, "Unification of Law by Non-Legislative Means: the Unidroit Draft Principles for International Commercial Contracts", *The American Journal of American Law*, 1992, h. 617.

²⁹ Gillian Goh, *Loc. Cit.*

dilanggar serta memberikan hak kepada masyarakat UE untuk didengar di pengadilan atas kasus pelanggaran HAM yang dialami.³⁰

D. Metode Perbandingan

Penulis menggunakan *common-core method* di dalam penulisan ini. *Common-core method* secara garis besar merupakan penerapan *functional method* yang diperluas dengan menggunakan *law in context method*³¹ sehingga dengan metode ini akan dicari sebuah penyelesaian masalah hukum dengan menggunakan fungsi yang sama pada ASEAN dan UE terhadap suatu permasalahan sosial yang melandasi sebuah permasalahan yang sama pula yang terjadi di ASEAN dan UE tentang kewenangan lembaga HAM regional dalam memutuskan sebuah kasus pelanggaran hak asasi manusia.

Menurut *United Nations Declaration of Human Rights* (UDHR), HAM adalah seperangkat hak-hak dasar manusia yang tidak boleh dipisahkan dari keberadaannya sebagai manusia, martabat manusia akan berkembang jika hak yang paling dasar yaitu kemerdekaan dan persamaan dapat dikembangkan.³² Sebuah rezim HAM regional didefinisikan dengan suatu sistem pengakuan atas nama norma-norma HAM dan prosedur pengambilan keputusan yang mengikat negara-negara anggotanya yang kemudian akan berimplikasi pada kesediaan anggotanya untuk mengimplementasikan norma-norma tersebut dengan disertai kewenangan untuk menegakkannya (*enforcement*).³³

Piagam ASEAN memiliki fungsi yang kompleks dan menentukan dalam penguatan dan perlindungan HAM, yaitu: (1). Sebagai salah satu elemen dasar perlindungan HAM yang menjadi landasan dasar filosofis yang merupakan adopsi dari nilai-nilai universal HAM dan partikularisme nilai-nilai bersama Asia Tenggara dalam norma dan mekanismenya; (2). Sebagai justifikasi pembenar atas dasar pembentukan hukum HAM dalam konteks norma dan prosedurnya; dan (3). Pengembangan dan penguatan kelembagaan ASEAN dalam perlindungan HAM di Asia Tenggara dalam kaitannya dengan konvensi-konvensi dasar HAM internasional yang diratifikasi oleh negara-negara ASEAN.³⁴ ASEAN sebagai organisasi regional telah mengakui hak-hak dasar manusia seperti yang tertera dalam UDHR. Hal ini dapat dilihat pada *term of reference* (ToR) AICHR, Pasal 1 menyebutkan bahwa ASEAN menjunjung tinggi standar hak asasi manusia internasional sebagaimana dijabarkan pada Deklarasi Universal HAM, Program Aksi dan Deklarasi Wina, serta

³⁰ <https://www.amnesty.org.uk/what-is-the-european-convention-on-human-rights>, "What is European Court of Human Rights?", diakses pada tanggal 26 September 2019.

³¹ Mark Van Hoecke, *Methodology of Comparative Legal Research*, h. 20

³² *Universal Declaration of Human Rights* diambil dari <https://www.hrw.org/id/news/2018/03/14/316929>, diakses pada tanggal 22 Oktober 2019.

³³ Jack Donnelly, *Universal Human Rights in Theory and Practice; Second Edition*, London: Cornell University Press, 2003, h. 127.

³⁴ Randall Peerenboom, "Varieties of Rule of Law: An Introduction and Provisional Conclusion", in Randal Peerenboom (Editor), *Asian Discourse of Rule of Law, Theories and Implementation of Rule of Law in Twelve Asian countries*, France dan The US, London, New York, Routledge Curzon, 2004, h. 10-23.

instrumen HAM internasional dimana negara anggota ASEAN merupakan negara pihak.³⁵

Hal yang sama juga terjadi di organisasi regional Uni Eropa dimana penghormatan terhadap hak-hak dasar manusia juga dihormati dan dijunjung tinggi. Hal ini ditunjukkan dengan tercantumnya nilai-nilai tersebut dalam *Treaty of European Union* (TEU, *European Union* 2002) yang menjadi landasan pendiriannya yang mengakui *the principle of liberty, democracy and respect for human rights and fundamental freedom and the rule of law*.³⁶ Selain dincantumkan dalam traktat pendiriannya, komitmen UE untuk menjaga nilai-nilai tersebut agar menjadi acuan dalam pembuatan kebijakan dan proses politik di dalamnya, dapat pula dilihat melalui

keberadaan Traktat Lisbon yang disahkan pada tahun 2007 serta *Charter of Fundamental Rights of the European Union* (*European Union*, 2007).³⁷

Kasus-kasus pelanggaran hak asasi manusia yang masih terjadi baik di ASEAN dan Uni Eropa menjadi fakta sosial penting bahwa lembaga peradilan yang memiliki kewenangan untuk memutus kasus pelanggaran hukum hak asasi manusia sangat dibutuhkan sekali eksistensinya. Di ASEAN sendiri, semenjak berdirinya AICHR, terdapat beberapa kasus pelanggaran HAM berat yang dilaporkan kepada komisi tersebut seperti tertera pada tabel di bawah ini:³⁸

Kasus Pelapor	Jumlah	Negara	
Buruh Imigran	9	Indonesia	Serikat Buruh Migran Indonesia
Pelanggaran Atas Kebebasan Pers	2	Indonesia	LBH Pers
Kejahatan	3	Indonesia	Kontras
Hak-hak Wanita	1	Indonesia	Koalisi Perempuan Indonesia
Hukuman Mati	1	Singapura	Save Vui Kong Campaign
Pembunuhan di	1	Filipina	Centre for

³⁵ <http://setnas-asean.id/asean-intergovernmental-commission-on-human-rights-aichr>, diakses pada 22 Oktober 2019.

³⁶ Yusnia Kurniasih, Uni Eropa dalam Penanganan Pelanggaran Hak Asasi Manusia Kaum Romani, Universitas Gadjah Mada, 2015, diunduh dari <https://etd.repository.ugm.ac.id>.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ SAPA. 2015. *Task Force on ASEAN and Human Rights, "Hiding Behind Its Limits."*

Maguindanau			Int'l Law
Pembantaian Etnis Rohingya	1	Myanmar	Kontras
Total	18		

Selain yang terdapat pada tabel di atas, kasus-kasus pelanggaran HAM lainnya yang terjadi di ASEAN adalah perang brutal melawan narkoba di Filipina yang dipimpin oleh Rodrigo Duterte, pemenjaraan masyarakat yang menghina keluarga kerajaan lewat *facebook* oleh pemerintah Thailand, serta penjatuhan hukuman penjara kepada dua orang yang melawan pemerintah di Vietnam.³⁹

Uni Eropa pun menghadapi kenyataan sosial yang sama dimana pelanggaran HAM masih terjadi di beberapa wilayah seperti Hungaria yang diduga melanggar hak pengungsi dan pencari suaka,⁴⁰ adanya kerja paksa atau perbudakan modern terhadap tenaga kerja asal Korea Utara di beberapa negara Uni Eropa,⁴¹ serta penyiksaan yang dilakukan oleh pasukan perbatasan Uni Eropa, Frontex, terhadap pengungsi.⁴²

Hal tersebut di atas memberi gambaran bahwa terdapat kesamaan realitas sosial mengenai masih terjadinya pelanggaran HAM, baik di wilayah ASEAN maupun UE yang penegakan hukumnya dapat dilakukan dengan menggunakan fungsi mekanisme perlindungan HAM regional masing-masing yang berdasarkan pada UNDHR maupun perjanjian-perjanjian internasional lain yang berlaku di ASEAN maupun di UE.

E. Perbandingan

E. 1. Perbandingan Historis Penegakan Hukum HAM di ASEAN dan UE

E. 1.1. Sejarah Penegakan Hukum HAM di ASEAN

ASEAN dikenal sebagai organisasi regional yang sukses di Asia Tenggara dengan tujuan *secure for their peoples for posterity the blessing of peace, freedom, and prosperity*.⁴³ Pada awal pembentukannya, ASEAN tidak terlalu fokus pada isu HAM. Namun, sebagai suatu organisasi regional yang memiliki visi *one vision, one identity, one community*⁴⁴ isu HAM menjadi relevan untuk dibahas mengingat bahwa pelanggaran HAM sering terjadi di negara-negara anggota ASEAN, sehingga dibutuhkan mekanisme regional untuk menanganinya.

Pascaperang Dunia II, rezim HAM mulai mengalami perkembangan. Hal ini dibuktikan dengan semakin banyaknya negara-negara yang memperhatikan hak-hak kemanusiaan. Beberapa rezim HAM regional mulai muncul, seperti rezim HAM

³⁹ <https://www.matamatapolitik.com/selain-myanmar-pelanggaran-hak-asasi-manusia-juga-terjadi-di-seluruh-asia-tenggara/>, diakses pada 23 Oktober 2019.

⁴⁰ <https://internasional.republika.co.id/berita/internasional/eropa/pruptym382/eropa-hungaria-harus-selesaikan-kasus-pelanggaran-ham>, diakses pada 23 Oktober 2019.

⁴¹ http://world.kbs.co.kr/service/news_view.htm?lang=i&Seq_Code=42174, diakses pada 23 Oktober 2019.

⁴² <https://www.cnnindonesia.com/internasional/20190806140547-134-418865/polisi-perbatasan-uni-eropa-diduga-biarkan-penyiksaan-imigran>, diakses pada 23 Oktober 2019.

⁴³ *The ASEAN Declaration*, <https://asean.org/the-asean-declaration-bangkok-declaration-bangkok-8-august-1967/>, diakses pada 1 November 2019.

⁴⁴ *ASEAN Motto*, <https://asean.org/asean/about-asean/asean-motto/>, diakses pada 1 November 2019.

Eropa yang terbentuk berdasarkan Konvensi Eropa 1960, rezim HAM Amerika yang terbentuk berdasarkan Konvensi HAM Amerika 1968, serta rezim HAM Afrika yang terbentuk berdasarkan *the African Charter* 1981. Pada tahun 1997, ASEAN mengadakan Konferensi Hak Asasi Manusia di Singapura yang dikenal sebagai *World Conference on Human Rights*. Dalam konferensi tersebut terjadi ketidaksepahaman antarnegara mengenai universalitas HAM, penekanan atas hak-hak individu, hingga tanggung jawab sosial yang berkaitan dengan nilai-nilai ASEAN (*ASEAN values*).⁴⁵

Meskipun begitu, negara-negara yang tergabung dalam ASEAN telah membuka suara masing-masing mengenai pandangannya terhadap HAM dan komitmen yang mereka ambil untuk menghormatinya sebagaimana yang tercantum dalam Deklarasi Wina. ASEAN juga sepakat untuk terus berkoordinasi dan meletakkan isu kemanusiaan ini secara bersama untuk mencapai sebuah kesepakatan dan pendekatan bersama terkait HAM. ASEAN juga ingin aktif berpartisipasi pada penerapan, pemajuan, dan perlindungan HAM di kawasan. Dalam hal ini ASEAN menyatakan, "*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 aspect on human rights and that all government should uphold humane standards and respect human dignity. In this regard and in support of Vienna Declaration and Programme of Action of 25 June 1993*".⁴⁶ Kemudian pada pertemuan *Joint Communique AMM ke-26* di Singapura, ASEAN juga menyampaikan, "*ASEAN recognises that human rights are interrelated and indivisible, it affirms its commitment to and respect for human rights and fundamental freedoms as set out in the Vienna Declaration. It agreed that ASEAN should consider the establishment of an appropriate regional mechanism on human rights.*"⁴⁷

Perkembangan selanjutnya adalah pada tahun 1998, dalam peringatan *Universal Declaration on Human Rights* (UDHR), pembahasan mengenai HAM di kawasan kembali menjadi perhatian pada *Joint Communique* yaitu dengan membentuk kelompok kerja yang berfokus pada mekanisme penegakan hak-hak perempuan dan anak. Perkembangan berikutnya adalah terbentuknya *Vientiane Action Program* (VAP) yang diadopsi oleh semua negara anggota ASEAN pada tahun 2004.⁴⁸ VAP memiliki fungsi sebagai peta bagi ASEAN untuk memperkuat politik, keamanan, ekonomi, kerja sama sosial, dan budaya antaranggota pada periode 2004-2010 dimana menandai bahwa ASEAN terlihat lebih konkret dalam mengajukan agenda tentang HAM.⁴⁹ Beberapa kegiatan yang dilakukan oleh VAP adalah:

⁴⁵ H.J.S. Kraft, *Human Rights in South East Asia: the Search for Regional Norms*, No. 4, Juli 2005.

⁴⁶ *Promoting and Protecting Human Rights in ASEAN* by Termasak Chalermपालानुप, <https://asean.org/storage/images/archive/HLP-OtherDoc-2.pdf>, diakses pada 1 November 2019.

⁴⁷ Sriprapha Petcharamesree, *The ASEAN Human Rights Architecture: Its Development and Challenges*, *The Equal Rights Review*, Vol. Eleven 2013, h. 48.

⁴⁸ *Explaining the Vientiane Action Program: ASEAN and Institutionalisation of Human Rights*, <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09512748.2013.788066?journalCode=rpre20>, diakses pada 1 November 2019.

⁴⁹ Sriprapha Petcharamesree, *Op.Cit.*, h. 50.

1. Mempromosikan pendidikan dan kesadaran publik tentang HAM;
2. Mendirikan jaringan kerja sama dalam mekanisme HAM;
3. Mengelaborasi instrumen ASEAN tentang perlindungan pekerja migran;
4. Membentuk Komisi ASEAN yang berfokus pada hak wanita dan anak.⁵⁰

Perekembangan selanjutnya adalah dengan ditandatanganinya Piagam ASEAN (*ASEAN Charter*) yang mulai berlaku pada Desember 2008. Piagam ini menjadi titik balik ASEAN sebagai *a rule based on organisation* dalam rezim HAM di wilayah kawasan. Penegakan HAM terlihat lebih serius dengan adanya Pasal 14 *ASEAN Charter* yang di dalamnya menetapkan pendirian badan HAM yang akan dijalankan sesuai dengan *terms of reference* (ToR) yang telah ditentukan oleh pertemuan menteri luar negeri ASEAN. Setelah beberapa tahun lamanya, akhirnya para menteri luar negeri ASEAN menegaskan kembali komitmen mereka untuk menghormati HAM dan kebebasan mendasar sebagaimana yang diatur dalam Deklarasi Wina 1993 dan menyetujui bahwa ASEAN juga harus mempertimbangkan pembentukan mekanisme regional. ASEAN Charter menjadi landasan konstitusional pembentukan ASEAN *Intergovernmental Commission on Human Rights* (AICHR).

Negara-negara di Asia Tenggara mulai membuka diri untuk peduli terhadap permasalahan HAM di wilayahnya. Pada Juli 2009, ToR sebagai kerangka acuan pada AICHR diadopsi pada pertemuan tingkat menteri ke-42. Terbentuknya lembaga HAM di ASEAN diikuti pula dengan terbentuknya ASEAN *Commission on the Promotion and Protection of the Rights of Women and Children* (ACWC) pada tahun 2010. Komisi ini merupakan komisi yang bergerak pada perjuangan dan perlindungan hak-hak perempuan dan anak. ToR tersebut merupakan sebuah seruan untuk negara anggota dalam perkembangan strategi untuk mempromosikan dan melindungi HAM dan kebebasan dasar. Akan tetapi, mandat AICHR hanya diformulasikan dengan perlindungan dan pendekatan. ToR tersebut tidak mencakup kewenangan investigasi meskipun komisi tersebut merupakan komisi yang berfungsi untuk menegakkan standar HAM yang sesuai dengan UDHR, Deklarasi Wina, dan instrumen HAM internasional lainnya.

Perlu diketahui juga bahwa penegakan HAM di ASEAN tergolong lambat, setelah 40 tahun didirikan, kemudian baru tanggal 18 November 2012 kepala negara dari 10 negara anggota ASEAN meratifikasi draf Deklarasi HAM di tengah isu pelanggaran HAM berat yang dilakukan oleh beberapa negara anggotanya seperti di Myanmar. Deklarasi HAM ASEAN yang diadopsi pada tahun 2012 telah membentuk kerja sama HAM di kawasan Asia Tenggara dan terus berlanjut mengembangkan perlindungan HAM di dalam tiga pilar.⁵¹ AICHR akan berkoordinasi dengan pilar-pilar tersebut terkait masalah HAM, seperti:

1. Pada Pilar Komunitas Politik dan Keamanan ASEAN
 - a. Pemberantasan perdagangan manusia;
 - b. Perlindungan HAM dalam kebijakan antiteror di kawasan ;
 - c. Pencegahan konflik dan kejahatan HAM berat (genosida, kejahatan terhadap kemanusiaan, dan kejahatan perang);

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ *ASEAN Human Rights Declaration*, <https://asean.org/asean-human-rights-declaration/>, pada 1 November 2019.

- d. Perlindungan HAM dalam menghadapi ancaman non-tradisional (*non-traditional security threat*).
2. Pada Pilar Komunitas Ekonomi ASEAN
 - a. Perlindungan HAM dalam traktat perjanjian perdagangan dengan non-ASEAN maupun intra-ASEAN;
 - b. Perlindungan sosial berperspektif HAM dalam kebijakan perburuhan ASEAN;
 - c. Kebebasan bergerak dan bekerja bagi warga negara ASEAN (*freedom of movement and right to work*).
3. Pada Pilar Komunitas Sosial dan Budaya;
 - a. Perlindungan pada hak lingkungan;
 - b. Perlindungan hak-hak anak dan perempuan;
 - c. Perlindungan pada hak-hak di dalam Pendidikan.

AICHR juga merancang rencana lima tahun yang dibuat untuk memajukan perlindungan HAM di ASEAN. Rencana kerja lima tahun AICHR (2010-2015) bertujuan untuk memperkuat ASEAN dalam menegakan HAM di kawasan. Rencana kerja lima tahun AICHR terdiri dari berbagai kegiatan, seperti menyelenggarakan pertemuan, loka karya, pelatihan, dan seminar yang berkaitan dengan HAM, melakukan studi, dan melibatkan diri dengan organisasi HAM regional lainnya. AICHR diharapkan dapat menyiapkan setidaknya satu studi per tahun yang menyangkut isu-isu mengenai tanggung jawab sosial perusahaan, migrasi, perdagangan orang, peradilan anak, hak atas informasi dalam peradilan pidana, hak atas kesehatan, hak atas pendidikan, hak untuk hidup dan hak atas perdamaian.

E. 1.2. Sejarah Perkembangan Hukum HAM di Uni Eropa

Dasar filosofis pemikiran tentang HAM di Eropa dapat ditelusuri sampai pada Plato dan Aristoteles pada zaman Yunani Kuno maupun pada masa Romawi. Menurut Richard P. Laude, bagi penduduk elite Yunani di Athena berlaku prinsip kesamaan hak bagi warga negara (*isotimia*), kebebasan yang sama untuk berbicara (*isogoria*) dan persamaan di depan hukum (*isonomia*). Sementara pada zaman Romawi diperkenalkan konsep "persamaan bagi semua orang" (tidak cuma warga negara Athena) berdasarkan Cicero yang menyatakan, "*according to the law of nature, all men are equal, and by the same law all are born free.*"⁵² Filsuf pertama yang menggunakan konsep "respect of separate human being" adalah Polotius (205-270) namun dampak politik dan hukumnya tidak terjadi sampai pada abad pertengahan.⁵³

Memang pemikiran yang lebih nyata tentang HAM baru mencuat pada mainstream pemikiran politik Eropa pada abad ke-17, yaitu ketika John Locke memublikasikan bukunya yang berjudul "*Second Treaties of the Government*" pada tahun 1688 yang untuk pertama kalinya pula menguraikan teori yang telah berkembang penuh tentang hak-hak alamiah.⁵⁴ Menurut Locke, meskipun individu yang sama memiliki hak alamiah untuk hidup, merdeka dan tempat tinggal, namun untuk melindungi hak-hak tersebut dibutuhkan pemerintah yang didirikan

⁵² Richard P. Claude, *The Classical Model of Human Rights Development*, John Hopkins University Press 1976, h. 73.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Ibid.* h. 80.

berdasarkan kontrak sosial antara yang memerintah dan yang diperintah sehingga berlaku ketentuan bahwa warga negara wajib mematuhi pemerintah hanya apabila pemerintah tersebut melindungi HAM warga negaranya. Menurut Donelly, ide tentang HAM di Eropa ini merupakan tuntutan politik yang dilancarkan oleh kelas menengah, yaitu kelompok borjuis yang baru muncul, pada masa awal Eropa modern untuk menggugat hak-hak istimewa kaum bangsawan tradisional. Sayangnya, teori ini hanya melindungi hak-hak bagi kaum laki-laki Eropa yang memunyai kepemilikan sementara kaum perempuan, sebagaimana kelompok budak, pelayan, dan buruh, tanpa memandang jenis kelaminnya, tidak diakui HAM-nya. Sampai dengan awal abad ke-20 perdebatan pemikiran besar tentang lingkup HAM berjalan paralel dengan pemikiran politik di negara-negara Barat (Eropa dan Amerika Serikat), melibatkan pemikir-pemikir seperti Thomas Hobbes, Sir Edward Coke, Jean Jacques Rousseau, Max Weber, James Madison, Thomas Jefferson, Karl Marx, dan lain-lain.

Gerakan perlindungan HAM yang lebih konkret mulai menguat di Eropa Barat sejak sebelum Perang Dunia II karena didorong oleh kekuatan atau ekspansi nazisme dan fasisme yang dilancarkan oleh pemerintah militer totaliter di Jerman dan Italia. Gerakan ini makin menguat setelah Perang Dunia II berakhir, dengan harapan bahwa suatu sistem internasional untuk mengembangkan dan melindungi HAM akan mampu mencegah terulangnya kembali mala petaka perang dunia. Selain itu, gerakan ini didasari pula oleh ketakutan terhadap ancaman meluasnya komunisme dari Uni Soviet yang tetap menduduki wilayah Eropa Tengah dan Timur setelah Perang Dunia II berakhir.

Negara-negara Eropa Barat adalah pendukung utama *Universal Declaration of Human Rights* (UDHR) yang diproklamasikan tanggal 10 Desember 1948 oleh PBB. Untuk menjadi acuan internasional yang normatif bagi perlindungan HAM. Sebagai kelompok negara yang menjadi penandatanganan awal UDHR, negara-negara Eropa Barat merupakan pendukung paling konsisten bagi gerakan HAM internasional di PBB. Konsep HAM dan kebebasan-kebebasan dasar yang dikembangkan di Eropa Barat bermula dari perspektif mereka yang terdiri dari tiga keyakinan dengan dasar pemikiran bahwa masalah-masalah sosial dan ekonomi dilihat sebagai masalah-masalah yang harus dipecahkan pemerintah dan oleh karena itu jika tetap tidak terpecahkan juga, dipandang sebagai pelanggaran hak-hak politik. Menurut James W. Nickel, ketiga keyakinan itu adalah, pertama, bahwa kemiskinan, eksploitasi dan diskriminasi merupakan ancaman bagi kesejahteraan dan martabat manusia, yang sama seriusnya dengan pelanggaran secara sengaja terhadap hak-hak politik tradisional.

Keyakinan kedua adalah bahwa penderitaan manusia dan ketimpangan yang parah bukan merupakan hal yang tidak terhindarkan, melainkan merupakan hasil yang lahir dari kondisi sosial, politik, dan ekonomi yang dapat diubah sehingga dapat dikenai kontrol moral atau politik. Keyakinan ketiga adalah bahwa sistem ekonomi, politik, dan sosial benar-benar tidak dapat dipisahkan atau bahkan kekuasaan pemerintah sering diperalat untuk menciptakan dan mempertahankan institusi-institusi ekonomi dan sosial yang menguntungkan pihak-pihak tertentu. Andaikata pemerintah ikut mendukung suatu sistem ekonomi yang memberikan kekayaan berlimpah kepada segelintir orang dan sebaliknya membiarkan sejumlah orang berada dalam keadaan sengsara, dan andaikata sistem seperti itu sebenarnya

bukannya tidak terhindarkan melainkan dapat digantikan oleh sistem yang jauh mendukung bagi kesejahteraan dan martabat setiap orang, masuk akal tampaknya bila pemerintah seperti itu dituduh atas keterlibatannya dalam kejahatan-kejahatan yang lahir dari sistem yang ada.⁵⁵

Uni Eropa tidak memuat rujukan khusus tentang HAM. Baru pada tahun 1977 langkah penting pertama yang berhubungan dengan HAM dilakukan oleh Masyarakat Eropa, yaitu ketika organ-organ seperti Komisi Eropa, Dewan Menteri, dan Parlemen Eropa menyepakati Deklarasi Bersama tentang Perlindungan Kebebasan Fundamental. Dalam deklarasi tersebut, ketiga lembaga menekankan pentingnya "...perlindungan hak fundamental yang secara khusus berasal dari Undang-Undang Dasar semua negara anggota dan Konvensi Eropa bagi perlindungan HAM dan Kebebasan Fundamental.

Beberapa organ dalam Uni Eropa menangani atau setidaknya tidaknya memasukkan urusan HAM dalam lingkup kegiatannya. Parlemen Eropa banyak mencurahkan perhatiannya pada masalah HAM lewat Sub-Komite tentang HAM yang berada di bawah Komite Urusan Luar Negeri dan Keamanan. Sub-Komite HAM menerbitkan laporan tahunan tentang HAM di dunia, termasuk peranan PBB dan kebijakan Uni Eropa dalam bidang HAM. Walaupun tidak memiliki kekuasaan legislatif, Parlemen Eropa memiliki kekuasaan untuk menolak usulan Komisi Eropa dan untuk menyetujui atau tidak menyetujui perjanjian kerja sama dengan pihak ketiga. Ketika harus menyetujui perjanjian kerja sama dengan negara lain (di bidang keuangan, perdagangan, maupun bantuan luar negeri), Parlemen Eropa menyelenggarakan perdebatan tentang HAM di negara yang bersangkutan. Menurut Baehr, walaupun resolusi-resolusi Parlemen Eropa tidak mengikat secara hukum, tapi benar-benar bernilai politik.⁵⁶

Parlemen Eropa dan *European Political Cooperation* (EPC) yang dibentuk pada tahun 1970 dan merupakan salah satu kegiatan utama Dewan Menteri, pada awalnya memang banyak menaruh perhatian pada isu HAM namun dewasa ini kegiatan-kegiatan di bidang HAM lebih banyak ditangani oleh Komisi Eropa. Komisi inilah yang meminta mandat resmi dari Dewan Menteri pada tahun 1990 agar semua anggota Uni Eropa menandatangani dan meratifikasi (*European Convention on Human Rights*) ECHR dalam sistem HAM Dewan Eropa. Meskipun usul tersebut ditolak oleh Inggris dan sejumlah negara Skandinavia, *Court of Justice* (CoJ) yang berkedudukan di Luxemburg dalam berbagai keputusannya benar-benar merujuk pada berbagai pasal dalam ECHR.⁵⁷ Namun, perlu ditegaskan di sini bahwa CoJ bukanlah pengadilan khusus HAM di sebagaimana *European Court of Human Rights* (salah satu organ Dewan Eropa); CoJ juga menangani berbagai kasus lain sesuai dengan lingkup kegiatan Uni Eropa.

Sekretariat Jenderal Uni Eropa juga menangani masalah yang berhubungan dengan HAM. Tahun 1984, ketika Uni Eropa masih berbentuk Masyarakat Eropa, seroang anggota Sekretariat Jenderal diberi tugas mengkoordinasi kegiatan Masyarakat Eropa dalam bidang HAM. Bahkan pada tahun 1988 didirikan sebuah

⁵⁵ James W. Nickel, *Hak Asasi Manusia: Refleksi Filosofis atas Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia*: PT Gramedia Pustaka Utama 1996, h. 27.

⁵⁶ P.R. Baehr, *Hak-Hak Asasi Manusia dalam Politik Luar Negeri*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta 1998, h. 116.

⁵⁷ *Ibid.* h. 113-114.

direktorat baru dalam Sekretariat Jenderal yang tugasnya menangani kerja sama antarpemerintah negara anggota: direktorat ini mempunyai seorang anggota yang memiliki keahlian di bidang HAM. Direktorat ini membantu ketua Komisi Eropa dalam tugas koordinasinya.⁵⁸ Setelah perjanjian Maastricht yang memuat *common foreign and security policy* sebagai salah satu pilar Uni Eropa. Direktorat tersebut menjadi bagian dari sebuah direktorat baru untuk urusan luar negeri Uni Eropa pada bulan November 1993.

Bila dibandingkan dengan sistem hukum HAM dalam kerangka Dewan Eropa, sistem hukum HAM dalam kerangka Uni Eropa ini setidaknya memiliki tiga karakteristik yang berbeda. Pertama, masalah HAM bukan merupakan fokus utama kegiatan Uni Eropa yang awalnya memang lebih menitikberatkan pada kerja sama ekonomi. Urusan HAM baru menjadi perhatian setelah kerja sama Uni Eropa berkembang. Tidak ada satu organ (utama) yang khusus menangani HAM dalam Uni Eropa melainkan hanya bagian atau sub-bagian dari organ-organ utama organisasi regional ini. Demikian juga, tidak ada perjanjian khusus yang terinci dan konkret yang menjadi pedoman HAM yang dilindungi atau diperjuangkan yang dimiliki atau dikeluarkan oleh Uni Eropa. Namun, lembaga ini mengacu pada ECHR dan ECS yang dikeluarkan oleh Dewan Eropa.

Kedua, bila dewan Eropa memfokuskan kegiatannya pada penegakan dan perlindungan HAM dalam wilayah negara anggota-anggotanya yang telah menandatangani dan meratifikasi ECHR dan ECS beserta protokol-protokol amandemennya, maka kegiatan penegakan maupun perlindungan HAM Uni Eropa lebih banyak difokuskan pada negara lain yang bukan negara-negara anggotanya. Memang pada bulan Juli 1991 Parlemen Eropa telah menyetujui sebuah resolusi yang menuntut penyusunan sebuah laporan tahunan tentang penghargaan atas HAM di dalam Masyarakat Eropa, dan pada tahun 1992 Komite tentang Kebebasan Sipil dan Urusan Dalam Negeri telah menerbitkan rancangannya yang pertama tentang hal tersebut, namun fokus HAM dalam Uni Eropa tetap berorientasi pada lingkungan eksternalnya. Hal ini dapat dilihat dari bagian atau sub-bagian dalam organ Uni Eropa yang menangani masalah HAM: lembaga-lembaga tersebut lebih banyak menyoroti atau memfokuskan kegiatannya pada HAM di negara lain, bukan negara anggota Uni Eropa. Ketiga, Uni Eropa menggunakan isu HAM sebagai instrumen politik luar negerinya, khususnya yang berhubungan dengan pemberian bantuan luar negeri.⁵⁹

Namun, perlu diketahui bahwa sebagai organisasi regional dan sekaligus merupakan anggota dari CoE, negara-negara Uni Eropa terikat pada *European Convention on Human Rights* (ECHR) sehingga semua negara anggota UE sudah seharusnya tunduk pada hukum UE. Selain itu, keberhasilan *Treaty of Lisbon* dalam memberikan status bagi *the Charter of Fundamental Rights of the European Union* untuk berlaku setara dengan perjanjian pembentukan Uni Eropa⁶⁰, menjadi dasar dari pengaturan HAM.

⁵⁸ *Ibid.* h. 114.

⁵⁹ *Human Right Reference Book* 1992, h. 83.

⁶⁰ Routledge, *European Union Law 2010-2011*, Routledge Taylor and Francis Group, New York, h. 12-13.

E. 2. Perbandingan *Legal Organisation* HAM di ASEAN dan UE

E. 2.1. *Legal Organisation* Dalam Penegakan HAM di ASEAN

Pengaturan mekanisme penyelesaian pelanggaran HAM di ASEAN tertuang dalam Protokol Piagam ASEAN mengenai mekanisme penyelesaian sengketa yang ditetapkan di Hanoi, 8 April 2010⁶¹ yang mengacu pada Pasal 2 Piagam ASEAN yaitu mengedepankan penyelesaian sengketa secara damai⁶² dan pasal 22 huruf (l) Piagam ASEAN yang menyatakan bahwa negara-negara anggota wajib menyelesaikan sengketa melalui dialog, konsultasi dan negosiasi, serta membentuk mekanisme penyelesaian dalam bidang kerja sama ASEAN.⁶³ Prosedur penyelesaian sengketa yang diatur di dalam Protokol Piagam ASEAN meliputi; konsultasi (diatur di dalam Pasal 5 Protokol); jasa baik, mediasi, konsiliasi (diatur di dalam Pasal 6 Protokol); serta badan Arbitrase yang diatur di dalam Pasal 8 Protokol.

Namun, meskipun tujuan dari AICHR adalah *to promote and protect human rights and fundamental freedoms of the peoples*, akan tetapi kewenangan tersebut hanya terbatas pada promosi dan belum mencakup aspek proteksi HAM pada individu atau kelompok individu di wilayah negara-negara anggota ASEAN. Mudah-mudahan, kewenangan tersebut hanya akan sampai pada tataran pemerintah dalam bentuk rekomendasi atau saran perbaikan yang bersifat tidak mengikat dan kewenangan yang demikian mereduksi sifat pemenuhan hak-hak tersebut yang bersifat segera dan harus.⁶⁴ Kenyataan ini menjadikan AICHR hanya menjalankan mekanisme perlindungan HAM di bawah standar perlindungan yang diakui secara internasional, khususnya dalam implementasi ICCPR. Padahal ToR pada AICHR menentukan bahwa mekanisme dan standar tersebut harus sesuai dengan standar internasional seperti yang ditentukan dalam UDHR 1948, dan *the Vienna Declaration and Programme of Action*.⁶⁵

Sampai saat ini, langkah-langkah perbaikan atau *remedies* yang dapat digunakan untuk memperbaiki kondisi perlindungan HAM belum pernah diinisiasi oleh AICHR karena terbentur dengan aturan hukum yang ada dan kebijakan pemerintah terkait dengan isu atau masalah keamanan dalam negeri sarat dengan pelanggaran HAM, seperti penahanan penduduk sipil oleh militer dan diadili di pengadilan militer, masa penahanan yang tidak sesuai dengan ketentuan hukum acara pidana, dan tidak adanya rehabilitasi dan kompensasi.⁶⁶

Kekaburan norma dan mekanisme hukum perlindungan HAM ASEAN telah terjadi khususnya terhadap implementasi norma dan mekanisme HAM internasional yang telah ada dan berlaku dan menjadi kewajiban setiap negara anggota ASEAN untuk melakukannya. Kekaburan ini seperti terlihat pada

⁶¹ Protokol Piagam ASEAN Mengenai Mekanisme Penyelesaian Sengketa oleh Kemenlu.

⁶² Pasal 2 huruf (d) Piagam ASEAN.

⁶³ Pasal 22 Piagam ASEAN.

⁶⁴ Michelle Staggs Kelsall, "*the New ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights: Toothless Tiger or Tentative First Step?*", *East-West Centre* 2009, h. 2-3.

⁶⁵ *Bab I ToR AICHR*.

⁶⁶ ICJ and Libertas, *Regional consultation on Security Laws Operating in ASEAN and Possible Advocacy Work Concerning Access to Justice Mechanism*, 4-6 October 2012, Bangkok.

ketidakjelasan eksistensi AICHR sebagai pelengkap dari sistem norma dan mekanisme hukum nasional dan internasional dan bukan sebagai duplikasi dari norma dan mekanisme yang telah ada,⁶⁷ serta ketiadaan suatu panduan kerja atau *rule of engagement* (RoE) yang dimiliki oleh AICHR terkait upaya diseminasi HAM yang menjadi domain dari lembaga-lembaga HAM nasional di negara-negara anggota ASEAN.⁶⁸ Kekaburan norma dan mekanisme hukum ini berimbas pada mencuatnya kekaburan atau bias hukum perlindungan HAM oleh ASEAN pada saat ini dan pada masa yang akan datang.⁶⁹

AICHR masih memfokuskan kerjanya dalam menyusun tematis kegiatan advokasi melalui tema-tema tertentu yang menonjol di kawasan Asia Tenggara dan belum memfokuskan garapan kerjanya sesuai dengan norma dan mekanisme perlindungan HAM seperti yang telah dilakukan di kawasan Eropa dan Amerika Latin dalam konteks regionalisasi hukum perlindungan HAM. Dalam *roadmap for an ASEAN Community 2009-2015*, aksi-aksi penguatan HAM telah ditentukan sebagai kegiatan ASEAN sebagai organisasi internasional yang memiliki dimensi hukum internal dan eksternal dalam kerangka *rule of law*. Aksi-aksi tersebut adalah: (1). Pendirian Badan HAM ASEAN dan kerangka kerjanya; (2). Menyempurnakan norma dan mekanisme perlindungan HAM khusus kepada anak-anak dan perempuan; (3). Bekerja sama dengan badan-badan sektoral dalam kerangka kerja ASEAN dalam perlindungan HAM; (4). Memperkuat interaksi dan jalinan kerja sama perlindungan HAM, khususnya dengan masyarakat madani dan organisasi kemasyarakatan yang relevan dengan bidang kerja badan-badan ASEAN; (5). Meningkatkan kerja sama pertukaran data dan informasi di bidang perlindungan HAM di antara anggota ASEAN sesuai dengan ketentuan Piagam PBB dan UDHR; (6). Meningkatkan pendidikan dan kesadaran publik mengenai HAM; (7). Bekerja sama secara giat dan penuh usaha pembentukan komisi perlindungan hak-hak anak dan perempuan.

Dari ketujuh bidang aksi tersebut, penguatan *rule of law* dalam perlindungan HAM ASEAN sebagai sebuah kegiatan organisasi internasional regional perlu ditindak lanjuti dengan menentukan skala prioritas perlindungan, orietasi pemenuhan, model advokasi, dan konsultasi serta pembuatan bank data mengenai permasalahan perlindungan HAM di semua negara anggota ASEAN.

E. 2.2. Legal Organisation Dalam Penegakan HAM di UE

Mengingat keterbatasan sistem hukum HAM di Uni Eropa, maka bagian ini akan banyak megacu pada kasus-kasus yang muncul sehubungan dengan penegakan ECHR dan ESC, serta kasus-kasus yang ada pada *European Court of Human Rights* yang berada dalam sistem hukum HAM Dewan Eropa.

Pengaduan terhadap pelanggaran HAM dapat diajukan oleh negara (terhadap negara lain) maupun oleh *private* yaitu individu (terhadap negaranya maupun

⁶⁷ Michelle Staggs Kelsall, Op.Cit, h. 4

⁶⁸ Yigen et. al, *National Human Rights Institution: Articles and Working Papers*, The Danish centre for Human Rights, Wilden Plada, Denmark, h. 4; Mortem Kjaerum, *National Human Rights Institution Implementing Human Rights*, Martinus Nijhoff Publisher, 2003. h. 2-4; dan *Pacific forum secretariat, National Human Rights Institution Pathways of the Pacific States*, Pacific Island Forum Secretariat, h. 2-10.

⁶⁹ Hibertus Jaka Triyana, "Tinjauan Yuridis Tentang Badan HAM ASEAN dalam Sistem Hukum Nasional Indonesia", *Jurnal Mimbar Hukum FH UGM*, Volume 23, No. 3, Oktober 2011, h. 612-623.

negara lain anggota Dewan Eropa yang meratifikasi ECHR dan ESC) dan organisasi non pemerintah. Antara tahun 1955 sampai dengan tahun 1996, *European Commission on Human Rights* menerima 34.297 pengaduan oleh *private*. Dari jumlah tersebut, sebagian besar tidak dapat diterima untuk ditindaklanjuti. Hanya sekitar 10 persen saja (3.458 kasus) yang dapat diproses. Jumlah pengaduan per tahun juga terus meningkat. Pengaduan yang ditolak (*inadmissible*) tidak dapat mengajukan banding ke *European Court of Human Rights*.⁷⁰ Salah satu pelanggaran HAM oleh negara yang sering menjadi referensi adalah kasus pengaduan oleh Mr. Aksoy (*Aksoy Case*) terhadap penganiayaan yang dilakukan negaranya, Turki, yang telah melanggar Pasal 3 ECHR tentang pelanggaran penganiayaan. *European Court of Human Rights* mendapatkan bukti bahwa Mr. Aksoy telah dianiaya dengan sangat brutal. Perlakuan yang diterima oleh Mr. Aksoy tersebut adalah penganiayaan paling buruk yang pernah diadakan ke pengadilan HAM ini. Menurut *Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* Dewan Eropa, pemerintah Turki telah menganiaya Mr. Aksoy secara sistematis. Untuk itu pemerintah harus menghentikan tindakan tersebut atau keanggotaan Turki dalam Dewan Eropa akan ditinjau kembali. Kasus Mr. Aksoy ini diputuskan tanggal 18 Desember 1996.⁷¹

Kasus *private* yang menarik adalah pengaduan yang diajukan oleh ahli waris tiga orang warga negara Irlandia Utara terhadap Inggris yang dikenal dengan kasus *Mr. McCann and others v the United Kingdom*. Mr. McCann, Ms. Farrell dan Mr. Savage telah dibunuh oleh pasukan keamanan Inggris karena dicurigai sebagai aktivis teroris anggota IRA. Penuntut menuduh Inggris telah melanggar Pasal 2 ECHR yang menjamin hak hidup. Kasus yang ditangani oleh 19 orang juri ini, akhirnya pada tanggal 5 September 1995 memutuskan; (1). 10 lawan 9 juri berpendapat telah terjadi pelanggaran atas Pasal 2 ECHR; (2). Semua juri sepakat bahwa Inggris harus membayar ganti rugi kepada penuntut sejumlah 38.700 Poundsterling untuk menutupi biaya pengadilan; (3). Semua juri sepakat untuk menolak tuntutan para penuntut atas kerusakan-kerusakan yang ditimbulkan oleh terdakwa; (4). Semua juri sepakat menolak tuntutan para penuntut terhadap kompensasi biaya pemeriksaan penyebab kematian; (5). Semua juri sepakat menolak tuntutan-tuntutan lain yang diajukan (penuntut) dalam rangka mencapai *just satisfaction*.⁷²

Kasus privat lain yang diajukan ke ECHR yang baru-baru ini diputuskan adalah *Magassouba v. the Netherlands* yang diputuskan pada 24 Oktober 2019. Dalam kasus ini, Magassouba menuntut pemerintah Belanda karena telah menolak pengajuan suaka yang ia ajukan.

Dalam kasus-kasus kriminal yang serius dan terorisme, negara-negara yang meratifikasi ECHR, memang menghadapi dilema. Pada satu sisi, negara berkewajiban untuk melindungi penduduk dan warga negaranya, tetapi di sisi lain, negara juga wajib menghormati HAM, termasuk HAM individu-individu yang dicurigai sebagai pelanggar HAM.

⁷⁰ Lawson, *Op. Cit.*, h. 33.

⁷¹ *Ibid.* h. 31.

⁷² *Publication of the European Court of Human Rights, Case of McCann and others v. the United Kingdom* 1996, h. 64.

Kasus pengaduan antarnegara juga cukup banyak misalnya antara Irlandia Utara melawan Inggris, Yunani melawan Inggris, Austria melawan Italia, Denmark melawan Yunani, Yunani melawan Turki, Denmark melawan Turki, dan lain sebagainya. Ternyata pengaduan antar negara ini banyak yang mengandung motivasi politik, misalnya kasus Irlandia Utara melawan Inggris atau kasus Yunani melawan Turki. Namun demikian, ada juga pengaduan yang berdasarkan rasa kemanusiaan untuk benar-benar menegakkan HAM, seperti yang dilakukan oleh negara-negara Skandinavia terhadap Yunani dan Turki.⁷³ Namun, umumnya negara-negara segan mengajukan pengaduan melawan negara-negara lain karena dikhawatirkan dianggap sebagai tindakan yang tidak bersahabat dan dapat menjadi bumerang bagi hubungan diplomasinya dengan negara yang dituntut.

European Convention on Human Rights sebagai perjanjian HAM regional yang mendukung perlindungan hak sipil dan politik yang mendasar telah menciptakan suatu badan peradilan *European Court of Human Rights* yang bersifat supranasional. Badan Peradilan ini dinilai sebagai pbadan peradilan yang efektif untuk pengaduan terhadap pelanggaran HAM. Setelah laoran diajukan, maka pengadilan akan menentukan apakah laporan tersebut dapat diterima atau tidak. Ketentuan tersebut terdapat pada Pasal 3 ECHR yang menyatakan: “*The Court may receive applications from any person, non governmental organisation or group of individual claiming to be the victim of a violation by one of the High Contracting Parties of the rights set forth in the Convention or the Protocols thereto. The High Contracting Parties undertake not to hinder in any way the effective exercise of its rights.*”⁷⁴

F. Hasil Perbandingan

Munculnya kepedulian terhadap perlindungan HAM di ASEAN tergolong lama dibandingkan dengan negara-negara di Uni Eropa yang telah lebih dulu meratifikasi ECHR (*European Convention on Human Rights*) pada tahun 1950, sedangkan ASEAN baru pada tahun 2012 meratifikasi draf ADHR (*ASEAN Declaration on Human Rights*). Ketiadaan pengadilan HAM yang bersifat supranasional berakibat pada tidak efektifnya upaya penegakan hukum HAM di ASEAN. Berbeda dengan Uni Eropa yang memiliki suatu lembaga peradilan HAM yang mandiri dan persifat supransional, sehingga penegakan dan perlindungan HAM lebih terlihat nyata dan efektif. Hal ini dapat dibuktikan dengan adanya *legal standing* yang dimiliki oleh individu, organisasi maupun negara untuk mengajukan kasus pelanggarannya apabila hak asasinya dilanggar.

Kerangka perlindungan HAM di ASEAN yang diwakili oleh AICHR masih hanya sebatas pada pengawasan, advokasi dan konsultasi. Pelanggaran HAM yang terjadi di kawasan ASEAN akan dikembalikan lagi pada kewenangan negara masing-masing untuk ditindaklanjuti. Penguatan *rule of law* dalam perlindungan HAM di ASEAN perlu ditindaklanjuti dengan menentukan skala prioritas perlindungan, orientasi pemenuhan, model advokasi, konsultasi, serta pembuatan bank data mengenai perlindungan HAM di semua negara anggota ASEAN. Selain itu reformulasi peran dan fungsi AICHR sebagai fasilitator dan kolaborator, dan bukan hanya sebagai subyek atau obyek perlindungan HAM dalam kerangka *rule of law* perlu ditegaskan agar AICHR memiliki kewenangan hukum dengan cara AICHR

⁷³ T. Buergental 1995, h. 111.

⁷⁴ Pasal 3 ECHR.

harus diberi kewenangan hukum untuk menentukan *legal comment* mengenai standar perlindungan HAM.

Piagam ASEAN yang mengacu pada aplikasi prinsip kedaulatan negara sebagai sebuah tanggung jawab untuk melindungi HAM bagi setiap individu atau kelompok individu sebagai sebuah pendekatan proaktif yang ditujukan langsung kepada negara untuk perbaikan sistem atau mekanisme perlindungan HAM di level nasional. AICHR harus terus mengembangkan rasio-rasio atau indikator pelaksanaan kebijakan program bagi pelaksanaan perlindungan HAM di ASEAN. AICHR sebagai suatu badan yang dilahirkan dari Piagam ASEAN akan menjadi lebih efektif dalam menangani pelanggaran HAM apabila memiliki badan peradilan yang berfungsi untuk mengadili pelanggaran HAM di wilayah regional.

DAFTAR PUSTAKA

- ASEAN Charter.*
ASEAN Human Rights Declaration.
Baehr, P. R. *Hak-Hak Asasi Manusia dalam Politik Luar Negeri*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
Bonnell, M.J. "Unification of Law by Non-Legislative Means: the Unidroit Draft Principles for International Commercial Contracts", *The American Journal of American Law* 1992.
D., Hesti Lestari. "Komunitas ASEAN: Penyelesaian Sengketa dan Penegakan Hukum, *Jurnal Hukum Internasional*, Vol. 6 no. 1, Oktober 2008.
Goh, Gillian. "'the ASEAN way': Non-intervention and ASEAN's Role in Conflict Management", *Stanford Journal of East Asian Affairs* 3, No. 1/2003.
Hannah, Ayu Zaimah. "Urgensi Pembentukan Pengadilan Hak Asasi Manusia (HAM) oleh ASEAN Inter-Governmental Commission on Human Rights, *Jurnal Hukum*, April 2015.
Hermawan, Budi Bangun. "Tantangan ASEAN Dalam Melakukan Penanganan Pengungsi Rohingya", *Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum* 4, No. 3/2017.
ICJ and Libertas, *Regional consultation on Security Laws Operating in ASEAN and Possible Advocacy Work Concerning Access to Justice Mechanism*, 4-6 October 2012, Bangkok.
Jaka, Hibertus Triyana. "Tinjauan Yuridis Tentang Badan HAM ASEAN dalam Sistem Hukum Nasional Indonesia", *Jurnal Mimbar Hukum FH UGM*, Volume 23, No. 3, Oktober 2011.
Kausikan, B. *Asia's Different Standard, di dalam Henry J. Steiner dan Phillip Alston, International Human Rights in Context, Law, Politics, Moral* 2000.
Kjaerum, Mortem. *National Human Rights Institution Implementing Human Rights*, Martinus Nijhoff Publisher, 2003. h. 2-4; dan *Pacific forum secretariat, National Human Rights Institution Pathways of the Pacific States, Pacific Island Forum Secretariat.*
Koesrianti, "Analisa Kekuatan Mengikat Piagam ASEAN dan Perkembangan Mekanisme Penyelesaian Sengketa di ASEAN", *Yuridika* Vol. 26 No. 1, Januari 2011.
Kraft, H. J. S. *Human Rights in South East Asia: the Search for Regional Norms*, No. 4, Juli 2005.

- Kurniasih, Yusnia. "Uni Eropa dalam Penanganan Pelanggaran Hak Asasi Manusia Kaum Romani", Universitas Gadjah Mada 2015, diunduh dari <https://etd.repository.ugm.ac.id>.
- Nanang, Liona Supriatna, "Menuju Pemajuan dan Perlindungan HAM di Asia Tenggara", *Jurnal Hukum Internasional*, Vol. 4 No. 2, Januari 2007.
- Pangestu, Marie. "*The Future of ASEAN*", *The Indonesia Quarterly*, Vol. XXV No. 4, 1997.
- Peerenboom, Randall. "*Varieties of Rule of Law: An Introduction and Provisional Conclusion*", in *Randal Peerenboom (Editor), Asian Discourse of Rule of Law, Theories and Implementation of Rule of Law in Twelve Asian countries, France dan The US*, London, New York, Routledge Curzon 2004.
- Petcharamesree, Sriprapha. *The ASEAN Human Rights Architecture: Its Development and Challenges*, *The Equal Rights Review*, Vol. Eleven 2013.
- Routledge, *European Union Law 2010-2011*, Routledge Taylor and Francis Group, New York.
- SAPA. 2015. *Task Force on ASEAN and Human Rights, "Hiding Behind Its Limits*.
- Sondakh, Fero Luntungan, "Mekanisme Penyelesaian Sengketa Hak Asasi Manusia (HAM) di ASEAN", *Jurnal Lex et Societatis* Vol. II No. 1, Januari 2014.
- Staggs, Michelle Kelsall. "*the New ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights: Toothless Tiger or Tentative First Step?*", *East-West Centre* 2009.
- Van, Mark Hoecke. *Methodology of Comparative Legal Research*.
- Yigen *et. al.*, *National Human Rights Institution: Articles and Working Papers*, *The Danish centre for Human Rights, Wilden Plada*, Denmark.