

PERANG IRAK – IRAN MENGANCAM KEAMANAN PELAYARAN KAPAL NEGARA NETRAL

Oleh: Rusdi Malik, S.H.

Sejarah menunjukkan bahwa perang tidak pernah berhasil melindungi kepentingan negara-negara netral, negara-negara yang tidak terlibat perang. Oleh karena itu, tidak mengherankan bila suatu negara yang awalnya netral, kemudian melibatkan diri dan – biasanya – berpihak pada salah satu pihak, misalnya Amerika dalam Perang Dunia I dan Perang Dunia II. Dalam Perang Teluk antara Iran–Irak pun keamanan dan kepentingan negara-negara netral tidak terjamin, namun belum menjurus kepada perang yang secara terbuka melibatkan negara-negara lain. Rusdi Malik, S.H., mencoba melihat Perang Teluk dari sisi Hukum Internasional.

Redaksi

Peperangan antara Irak dan Iran telah berlangsung sekian puluh bulan lamanya, dan telah memakan korban yang tidak sedikit bagi kedua belah pihak. Dan sekarang ini kelihatannya perang tersebut telah meningkat pada tahap di mana sasaran telah ditujukan tidak hanya pada sasaran militer, tetapi juga pada sasaran dan penduduk sipil, dan kabarnya juga menggunakan senjata kimia. Dan tentu saja hal tersebut merupakan pelanggaran terhadap Hukum Humaniter Internasional.

Selain itu, masih ada lagi yang merupakan ancaman atau pelanggaran bagi Hukum Humaniter Internasional yaitu mulainya sasaran serangan dua belah pihak pada kapal-kapal dagang atau tanker dari negara netral, negara yang tidak menjadi pihak dalam peperangan tersebut.

Seperti kita ketahui pada bulan Mei 1984 saja ada delapan buah kapal

dagang atau kapal tanker dari negara netral yang ditenggelamkan dalam perang Irak–Iran di perairan Teluk Persia. Di samping itu, Irak juga telah mengumumkan bahwa Teluk Khowr Musa menjadi suatu zona perang dan mengadakan blokade atas pelabuhan Iran yang bernama Kharg. Peristiwa-peristiwa tersebut merupakan ancaman bagi pelayaran kapal-kapal negara netral dan ini bertentangan dengan ketentuan dalam hukum perang di laut yang selama ini dihormati oleh negara-negara di dunia. Ada tiga hal yang menjadi masalah yang perlu kita sorot dalam rentetan kejadian di atas, yaitu:

1. Bolehkah Irak dan Iran melakukan penyerangan atas kapal-kapal dagang atau tanker milik negara netral ?
2. Bolehkah negara-negara yang berperang itu menyatakan bahwa sebagian dari Laut Bebas di Teluk Persia

itu sebagai daerah atau kawasan perang?

3. Bolehkah negara-negara yang berperang itu melakukan blokade atas pelabuhan musuhnya untuk dimasuki oleh semua kapal?

Sebelum menjawab pertanyaan-pertanyaan di atas, dapatlah dikemukakan bahwa berlainan dengan hukum perang di darat yang sekarang ini sebagian besar telah berbentuk konvensi atau perjanjian antarnegara, maka hukum peperangan di laut sebagian besar hanya berupa peraturan-peraturan yang telah menjadi hukum kebiasaan internasional.

Walaupun demikian Hukum Peperangan di Laut mempunyai suatu peraturan pokok yaitu *The Paris Declaration Respecting Maritime Law 1856* yang merupakan suatu ketentuan yang paling tua dalam jajaran hukum peperangan di darat atau di laut. Deklarasi Paris ini antara lain berisi :

- a. Menghapuskan apa yang disebut *privateering*.
- b. Melarang penahanan atau penangkapan barang-barang milik musuh atau negara netral yang berada di atas kapal negara netral, kecuali terhadap *contrabande*.
- c. Melarang penahanan atau penangkapan barang-barang milik negara netral, kecuali *contrabande* yang berada di atas kapal musuh.
- d. Menentukan bahwa agar suatu blokade dapat mengikat dan dipatuhi, blokade tersebut haruslah dilaksanakan secara efektif, umpamanya dengan menggunakan suatu kekuatan armada yang cukup kuat, sehingga dapat menghalangi keluar-masuk atas pantai musuh yang dimaksud.

Di samping itu, ada juga ketentuan

yang berupa konvensi internasional yaitu antara lain *The London Protocol (1936) on Submarine Warfare*, Konvensi Den Haag 1907 No. VIII, No. IX, dan XII dan XIII serta Konvensi Jenewa II 1949. Lebih lanjut yang juga penting diperhatikan adalah suatu konsep yang dibuat di London tahun 1909 yang dikenal sebagai *Declaration Concerning the Laws of Naval Warfare*, yang sayangnya sampai saat ini tidak pernah diratifikasi oleh negara-negara di dunia, tetapi diakui semua ketentuan yang menjadi konsep itu sebagai suatu hukum kebiasaan dalam peperangan di laut.

Seperti apa yang dikutip oleh Prof. IA. Shearer dari *The International Law of the Sea* karangan D.P. O'Connell, bahwa dua prinsip umum yang terdapat dalam hukum perang di laut adalah:

1. Hak dari para negara netral agar perdagangan dan kepentingannya diperhatikan dan dilindungi.
2. Perlakuan yang berperikemanusiaan dari para negara yang berperang.

Dalam hubungannya dengan prinsip pertama itu, maka kita merasa prihatin dalam melihat rentetan peristiwa di perairan Teluk Persia tersebut. Tetapi kalau kita perhatikan betul, dalam peperangan di laut, salah satu cara yang digunakan adalah untuk mematahkan perekonomian musuh. Seperti kita ketahui bahwa dalam peperangan di laut, di samping mempunyai tujuan untuk menghancurkan armada perang musuh dan pantai-pantai yang diperintahankan oleh musuh dan membantu operasi pendaratan atau amfibi, maka peperangan di laut juga digunakan untuk melemahkan atau menghancurkan perekonomian musuh antara lain me-

nutup pantai-pantai dan pelabuhan-pelabuhan musuh, menahan atau menyita kapal-kapal dagang musuh dan menghancurkan perdagangan musuh, dan memutuskan lalu-lintas perhubungan laut musuh, di samping melindungi armada dagang dan hubungan lalu-lintas laut dari negara sendiri.

Dalam melakukan suatu kegiatan peperangan di laut yang mempunyai sasaran untuk melemahkan ekonomi musuh, dengan mengisolasi negara musuh itu dari negara lain di dunia, tidak dapat tidak akan mengenai atau menyinggung kepentingan negara ketiga yang netral. Sebab negara musuh itu tentu saja dalam melakukan perdagangannya antara lain juga dengan negara-negara netral. Tetapi untuk isolasi perdagangan negara musuh ini, oleh Deklarasi London tahun 1909, telah ditetapkan bahwa hanya barang-barang yang dikualifikasi sebagai *contrabande* yang dilarang masuk ke dalam daerah musuh. Dan dalam Deklarasi London itu ada 3 macam barang yaitu *absolute contrabande*, *relative contrabande*, dan barang-barang bebas atau umum.

Seperti telah diutarakan dalam permulaan tulisan ini bahwa Hukum Peperangan di Laut, sebagian besar merupakan ketentuan yang berupa hukum kebiasaan atau *customary law*. Dan ketentuan Hukum Kebiasaan Internasional mengenai perang di laut, menentukan bahwa terhadap kapal-kapal dagang dalam masa peperangan diperlakukan sebagai berikut:

1. Terhadap kapal dagang musuh:
 - a. Boleh dikunjungi dan diperiksa (*subject to visit and research*).
 - b. Boleh ditahan atau ditangkap.
 - c. Boleh ditenggelamkan, hanya de-

ngan alasan:

- 1) Kapal tersebut tidak mau berhenti untuk dikunjungi dan diperiksa.
- 2) Kapal tersebut dengan tegas menolak untuk dikunjungi dan diperiksa.
- 3) Kapal tersebut berada dalam konvoi kapal perang musuh.
- 4) Kapal tersebut dipersenjatai untuk menyerang.
- 5) Kapal tersebut bertindak sebagai kapal bantu angkatan laut musuh.

2. Terhadap kapal dagang negara netral:

- a. Boleh dikunjungi dan diperiksa.
- b. Bila tidak dicurigai (*innocent*), harus dibebaskan.
- c. Boleh ditahan, jika:

1) Kapal tersebut berusaha untuk menghindari kunjungan dan pemeriksaan.

2) Kapal tersebut memiliki surat-surat palsu atau tidak mempunyai samasekali surat-surat yang diperlakukan.

3) Kapal tersebut membawa barang *contrabande*.

4) Kapal tersebut mencoba menerobos blokade yang dilakukannya.

5) Kapal tersebut mengangkut pasukan musuh.

6) Kapal tersebut mengirimkan informasi kepada musuh.

7) Kapal tersebut melanggar daerah yang dinyatakan daerah perang.

3. Boleh ditenggelamkan, bila kapal dagang negara netral itu melanggar ketentuan mengenai kenetralannya dan situasi militer tidak memungkinkan alternatif lain, tetapi de-

- syarat harus lebih dahulu awak kapal dan penumpang serta surat-surat kapal itu diselamatkan.

Dalam hubungan dengan negara netral, dalam peperangan di laut, patut juga diperhatikan ketentuan dalam Konvensi Den Haag No. XIII tahun 1907, tentang hak dan kewajiban negara netral dalam perang laut, pada Pasal 1 berbunyi:

Pihak-pihak yang berperang wajib menghormati hak dan kedaulatan negara-negara netral dan menahan diri untuk tidak melakukan di wilayah netral atau di perairan laut netral sesuatu tindakan apapun yang akan merupakan suatu pelanggaran terhadap netralitas . . . dan seterusnya.

★ Sedangkan Pasal 2 dari Konvensi itu berbunyi:

Any act of hostility . . . in the territorial waters of a neutral power constitutes a violation of neutrality and is strictly forbidden.

Kalau kita kembali kepada pertanyaan pertama pada awal tulisan ini, yaitu apakah boleh negara Irak atau Iran melakukan penyerangan atas kapal-kapal dagang atau tanker negara netral, tentu saja harus kita kembalikan kepada ketentuan dari hukum tertulis atau hukum kebiasaan internasional mengenai perang di laut yang kita uraikan di atas. Dan dalam kasus penyerangan atas kapal tanker Saudi Arabia yang bernama *Yanbu Pride* oleh angkatan udara Iran yang berada di perairan teritorial Saudi Arabia, 30 mil di selatan Ras Tanura, jelas merupakan pelanggaran dari Hukum Internasional.

Dan selanjutnya mengenai kasus serangan pesawat udara Irak pada tanggal 25 April 1984 atas kapal tanker

Saudi Arabia yang bernama *Safina Al Arab* yang kebetulan sedang memuat minyak di pelabuhan minyak Iran yang bernama Kharg, adalah sedikit banyaknya menyangkut pengertian apa yang disebutkan dengan perdagangan dengan musuh (*trading with the enemy*) dalam hukum peperangan. Serangan terhadap kapal tanker Saudi Arabia *Al Ahoud* pada tanggal 7 Mei 1984 oleh pesawat udara Irak juga terjadi dalam keadaan yang sama sedang memuat minyak, yang menurut pertanyaan Irak bahwa kedua kapal tersebut akan mengangkut minyak musuh, yaitu Iran. Dan selanjutnya akan timbul pertanyaan bagaimana seandainya kedua kapal itu yang membawa minyak Iran berada di laut bebas, bukan di perairan atau pelabuhan Iran, apakah Irak juga akan menyerang kedua kapal itu, karena membawa minyak Iran?

Mengenai masalah perdagangan dengan musuh ini, memang banyak sekali kasusnya dalam masa lalu terutama dalam perang dunia pertama dan kedua. Dalam kasus di Teluk Persia ini juga masih dapat dipermasalahkan apakah minyak Iran yang telah dipompakan ke dalam suatu kapal tanker negara netral, apakah masih dianggap sebagai minyak Iran oleh negara Irak. Tetapi dalam kalangan negara-negara di dunia banyak dianut pendapat atau pedirian dari negara Inggris yang mengatakan: . . . *it has been the established rule of law of this country, confirmed by the judgement of the Supreme Court, that a trading with the enemy except under a royal license, subject the property to confiscation.*

Dengan demikian, barang-barang yang sedang dimuat ke dalam suatu ka-

pal negara netral di pelabuhan musuh dan barang-barang milik musuh atau berasal dari negara musuh yang dimuat dalam kapal netral akan dapat disita sesuai dengan pendapat dari negara Inggris tadi. Di samping itu ada teori *hostile infection* yang menunjang pendapat tersebut di atas, yang berkata setiap barang yang berbau atau dapat dikaitkan dengan musuh dapat saja disita.

Praktek yang dilakukan oleh Inggris dalam dua kali perang dunia tersebut di atas, juga dianut oleh pengadilan Mesir dalam tahun 1949 dalam kasus *Marine Gap*, di mana diputuskan bahwa barang yang berasal dari Israel dianggap sebagai barang musuh. Dalam praktek *prizecourt* Inggris dikatakan bahwa:

As property which has a hostile character at the commencement of the voyage cannot change that character by assignment to neutral so long as the property remains in transitu.

Predikat sebagai barang musuh itu akan lenyap bila pemilik netral dari barang itu bebas dalam menguasai atas barang itu. Tetapi kebebasan menguasai barang itu oleh pemilik netral itu hanya dapat dilakukan di luar daerah perang atau di laut bebas.

Tetapi yang jelas akibat dari perang Irak dan Iran, premi asuransi sangat tinggi atas risiko yang mungkin dialami oleh tanker-tanker yang berlayar di Teluk Persia selama bulan Mei 1984. Dan syukur bahwa negara Irak dan Iran sampai hari ini masih belum melakukan aksi militer di luar perairan Teluk Persia.

High Seas sebagai Wilayah Perang

Sebagai pegangan, kita memakai

istilah *Region of War* diterjemahkan dengan *Wilayah Perang*, sedangkan *Theatre of War* diterjemahkan dengan *Mandala Perang*.

Region of War secara umum dapat dikatakan bahwa bagian dari permukaan bumi, di mana pihak-pihak yang berperang dapat mempersiapkan dan melakukan tindakan permusuhan di antara mereka. Sedangkan *Theatre of War* adalah bagian dari laut, daratan atau udara di atas dan dalam mana perbuatan atau tindakan permusuhan sedang benar-benar berlangsung. Dengan kata lain semua bagian *Region of War* dapat dibuat menjadi mandala perang, tetapi tidak semua bagian dari *Region of War* itu perlu atau penting dijadikan suatu mandala perang. Karena itu *High Seas* atau Laut Bebas yang merupakan terbuka bagi setiap bangsa dan negara, maka bagi pihak-pihak yang berperang juga merupakan suatu *Region of War* dalam peperangan antara mereka. Tetapi sebaliknya juga pihak-pihak negara netral pun berhak atas penggunaan *High Seas* itu. Sehingga benar apa yang dikatakan Colombus, seorang ahli Hukum Internasional bahwa:

Although as general rule the high seas are open to all neutral shipping in time of war as in time of peace, there are certain exceptions restricting their movements in the interest of the belligerent rights of blockade, contraband and unneutral service.

Tetapi sejak perang dunia kedua selesai, bahwa kecenderungan pembatasan atas kebebasan negara netral dalam pelayaran di laut bebas guna kepentingan bagi pihak-pihak yang berperang, sudah tidak lagi secara tegas diperhatikan atau ditonjolkan lagi, terutama dalam beberapa konferensi

internasional. Hal ini dapat diperhatikan dalam Konvensi Hukum Laut Internasional 1958 di Jenewa dan Konvensi Hukum Laut Internasional 1982 di Yamaica. Seperti kita lihat dalam beberapa perang kemerdekaan atau perang saudara yang terjadi setelah tahun 1945, maka peperangan laut hanya dilakukan dalam wilayah laut teritorial kedua belah pihak saja. Umpamanya perang Vietnam, dan juga perang antara Mesir dan Israel. Bahkan dalam *prizecourt* Mesir tahun 1960 dalam perkara *Inge Toft*, pejabat Mesir mengatakan bahwa:

The United Arab Republic does not exercise her rights of belligerency on the high seas, but limits herself to exercising them within the confines of her territory, posts and territorial waters.

Perkembangan atau kecenderungan bahwa peperangan laut hanya terbatas pada perairan teritorial negara *belligerent* tersebut di atas, oleh ahli Hukum Internasional Scheuner ditunjukkan benar sebagai perkembangan yang tidak dapat dibantah. Oleh Scheuner dikemukakan contoh lain yaitu dalam perang Malvinas, ketika Inggris mengumumkan bahwa Laut Bebas antara kepulauan Malvinas dan perairan negara Argentina sebagai mandala perang atau daerah berbahaya, maka oleh Uni Soviet diajukan protes kepada Inggris bahwa hal itu melanggar jaminan bagi kebebasan pelayaran di Laut Bebas seperti yang tercantum dalam Konvensi Jenewa 1958 tentang Hukum Laut Bebas.

Tetapi dengan rentetan peristiwa yang terjadi dalam bulan Mei 1984 di perairan Teluk Persia, apa yang dikemukakan sebagai perkembangan yang baik dalam peperangan di laut oleh Scheuner tadi, telah nyata-nyata di-

hambat. Sebab apa yang diklaim oleh Irak bahwa sebagian dari Laut Bebas di Teluk Persia bagian Utara dinyatakan sebagai mandala perang antara Irak dan Iran di mana kebebasan bagi pelayaran kapal-kapal dagang atau tanker negara netral tidak dijamin, adalah merupakan suatu pelanggaran atas Hukum Internasional.

Blokade

Mengenai pertanyaan ke-3 dalam awal tulisan ini, yaitu apakah boleh negara yang berperang melakukan blokade atas pelabuhan atau pantai dari negara lawannya. Blokade yang demikian itu sebenarnya mempunyai arti dalam bidang ekonomi yaitu untuk melemahkan perekonomian musuh. Jadi, dalam hal ini telah banyak dilakukan oleh pihak-pihak yang berperang dalam perang dunia yang lalu. Dan apa yang dilakukan oleh Irak untuk memblokade pelabuhan Kharg kepunyaan Iran adalah dapat dibenarkan. Tetapi harus memenuhi syarat apa yang ditetapkan oleh Deklarasi Paris 1856 tentang perang di laut yaitu:

- a. Blokade yang dilakukan itu haruslah secara formil atau resmi diumumkan.
- b. Blokade itu harus dinyatakan secara tegas untuk pelayaran kapal-kapal dan biasanya dilakukan dengan notifikasi diplomatik kepada negara netral. Dan menurut informasi dari Kedutaan Besar Irak di Den Haag tanggal 17 Juni 1984, bahwa blokade atas pulau dan pelabuhan Kharg itu tidak secara resmi diumumkan.
- c. Blokade yang dilakukan itu haruslah efektif dilaksanakan, artinya

oleh suatu skwadron kapal perang yang mencegah masuk dan keluarnya kapal-kapal yang tidak dikehendaki. Terhadap kapal dagang netral yang menerobos blokade dapat ditahan dan dirampas dan diajukan kepada *prize court*. Nyatanya dalam perang Teluk Persia ini, Irak malah menyerang kapal yang menerobos blokade atas pelabuhan Kharg, yaitu kapal Safina Al Arab milik Saudi Arabia. Dengan demikian, bahwa Irak tidak secara efektif

melakukan blokade itu dan malah menyerang kapal yang bersangkutan.

Kesimpulan

Dari tulisan di atas, dapatlah disimpulkan bahwa apa yang terjadi di Teluk Persia, dalam bulan Mei 1984 yang lalu itu adalah merupakan suatu pelanggaran atas Hukum Internasional, dan ancaman bagi pelayaran kapal negara netral.

Daftar Bacaan

Nederlands Juristenblad, 19 Januari 1985, Afl. 3.

Hukum Internasional dalam Operasi Laut, Seskoal, 1983.

International Humanitarian Law and Naval Operations, I.A. Shearer, Professor of Law, Captain, RANR, September 1984.

The International Law of the Sea, C. John Columbus, 1954.

— *Panglima perang dari suatu negara besar boleh mendapatkan kemenangan, namun ia takkan mampu menundukkan kemauan seorang rakyat biasa.*

(Confusius)