

**KEDUDUKAN DAN TUGAS POLRI PADA
WAKTU PERANG DITINJAU DARI
SUDUT HUKUM HUMANITER**

Triyana Yohanes



**Tesis Untuk Gelar Magister Humaniora
Program Pendidikan Magister**

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS PADJADJARAN
BANDUNG
1994**

PERPUSTAKAAN
PERGURUAN TINGGI ILMU KEPOLISIAN
JAKARTA

**KEDUDUKAN DAN TUGAS POLRI PADA WAKTU PERANG
DITINJAU DARI SUDUT HUKUM HUMANITER**

Oleh :
TRİYANA YOHANES



Tesis untuk memenuhi salah satu syarat ujian
guna memperoleh gelar

MAGISTER HUMANIORA

Program Pendidikan Magister
Program Studi Ilmu Hukum
Bidang Kajian Utama
Hukum Internasional

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS PADJADJARAN
BANDUNG
1994**

**KEDUDUKAN DAN TUGAS POLRI PADA WAKTU PERANG
DITINJAU DARI SUDUT HUKUM HUMANITER**

Oleh :
TRIYANA YOHANES

Tesis untuk memenuhi salah satu syarat ujian
guna memperoleh gelar **MAGISTER HUMANIORA**
Program Magister Program Studi Ilmu Hukum
Bidang Kajian Utama Hukum Internasional,
telah disetujui oleh Komisi Pembimbing
pada tanggal seperti tertera di bawah ini

Bandung, 23 Juli 1994


Dr. Atje Misbach Muchjidin, S.H.
Ketua Komisi Pembimbing


Yudha Bhakti A., S.H., M.H.
Anggota

Ny. Tien Saefulah., S.H., M.H.
Anggota



MENGETAHUI
Ketua Program Studi Ilmu Hukum

Dr. Mieke Komar Kantaatmadja, S.H., MCL. C.N.

KEDUDUKAN DAN TUGAS POLRI PADA WAKTU PERANG DITINJAU DARI SUDUT HUKUM HUMANITER

oleh
Triyana Yohanes

ABSTRAK

Salah satu prinsip yang dianut Hukum Humaniter adalah Prinsip pembedaan yang membedakan penduduk dari negara-negara yang bertikai ke dalam golongan kombatan dan golongan penduduk sipil. Golongan kombatan berhak untuk turut serta bertempur dan bila jatuh ke tangan musuh diperlakukan sebagai tawanan perang. Sedangkan penduduk sipil tidak berhak ikut bertempur secara langsung dan oleh karena itu selama berlangsungnya perang tidak boleh dijadikan sasaran serangan pasukan musuh.

Menurut prinsip pembedaan tersebut, para anggota polisi dari negara-negara yang bertikai termasuk dalam golongan penduduk sipil. Akan tetapi tidak tertutup kemungkinan bagi para anggota polisi tersebut untuk memperoleh kedudukan kombatan, yakni jika mereka dimasukkan ke dalam angkatan bersenjata. Hal ini dimungkinkan terutama berdasarkan Pasal 43 ayat 3 Protokol I tahun 1977. Pada prinsipnya para anggota angkatan bersenjata dari pihak yang bertikai merupakan kombatan.

Dalam usaha pertahanan keamanan negara, Pemerintah Indonesia memasukkan POLRI ke dalam ABRI. Pada waktu Negara berada dalam keadaan perang, POLRI juga memiliki tugas di bidang pertahanan (turut serta bertempur). Menurut Hukum Humaniter ABRI merupakan angkatan bersenjata yang pada waktu perang berkedudukan sebagai kombatan. Dengan demikian sebagai bagian dari ABRI, pada waktu Negara berada dalam keadaan perang, POLRI juga berkedudukan sebagai kombatan.

Integrasi POLRI ke dalam ABRI pada prinsipnya tidak bertentangan dengan Hukum Humaniter. Konvensi-konvensi Den Haag tahun 1899/1907 dan Konvensi-konvensi Jenewa tahun 1949 tidak memberi batasan tentang siapa saja yang termasuk angkatan bersenjata dari pihak-pihak yang bertikai. Menurut konvensi-konvensi tersebut angkatan bersenjata dari suatu pihak yang bertikai dapat meliputi anggota-anggota milisi dan korp sukarela, jika hukum nasional negara yang bersangkutan menentukan demikian. Sedangkan Protokol I tahun 1977 memberikan kemungkinan bagi suatu pihak dalam pertikaian untuk memasukkan pasukan paramiliter dan badan penegak hukum bersenjata (polisi) ke dalam angkatan bersenjatanya.

Bagi Indonesia, Konvensi-konvensi Den Haag tahun 1907 dapat berlaku berdasarkan status Indonesia pada jaman penjajahan Belanda maupun berdasarkan kedudukan konvensi-konvensi tersebut sebagai Hukum Kebiasaan Internasional. Terhadap Konvensi-konvensi Jenewa tahun 1949 Indonesia

menyatakan terikat melalui Undang-undang Nomor 59 tahun 1958. Sedangkan terhadap Protokol I tahun 1977 Indonesia tidak terikat karena belum meratifikasinya. Untuk memberikan perlindungan yang lebih pasti kepada para prajurit POLRI sebagai kombatan jika Negara berada dalam keadaan perang, sebaiknya Pemerintah Indonesia meratifikasi Protokol I tahun 1977.

Kedudukan POLRI sebagai kombatan pada waktu Negara berada dalam keadaan perang akan menambah kekuatan pertahanan Negara Indonesia. Namun di sisi lain, kedudukan POLRI sebagai kombatan tersebut akan mempersulit POLRI dalam melaksanakan tugas kepolisiannya, karena di manapun berada para prajurit POLRI dapat dijadikan obyek serangan pasukan musuh. Hal ini dapat mengganggu pelaksanaan tugas kepolisian di Indonesia secara keseluruhan. Masalah ini dapat diatasi jika terdapat badan-badan cadangan/bantuan bagi POLRI untuk membantu pelaksanaan tugas kepolisian pada waktu Negara berada dalam keadaan perang. Disamping itu juga perlu adanya pengaturan mengenai pelaksanaan tugas kepolisian di Indonesia pada waktu Negara berada dalam keadaan perang.



THE STATUS AND DUTIES OF POLRI IN TIME OF WAR VIEWED FROM INTERNATIONAL HUMANITARIAN LAW

by
Triyana Yohanes

ABSTRACT

One of the principles followed by International Humanitarian Law is the "distinction principle". According to this principle citizens of the Parties to the conflict comprise combatants and civilian population. The combatants have the right to participate in hostilities directly and if captured, they would be treated as prisoners of war. On the other hand the civilian population do not have the right to participate in hostilities, so they can not be the object of direct attacks by the enemy's armed forces.

According to the "distinction principle", the members of the Police Forces of the Parties to the conflict are categorized as civilians. Yet it is possible for policemen to get the combatant status if they are incorporated into the armed forces. This is in line with Article 43 paragraph 3 of Protocol I of 1977. Principally, the members of the armed forces of the Parties to the conflict are combatants.

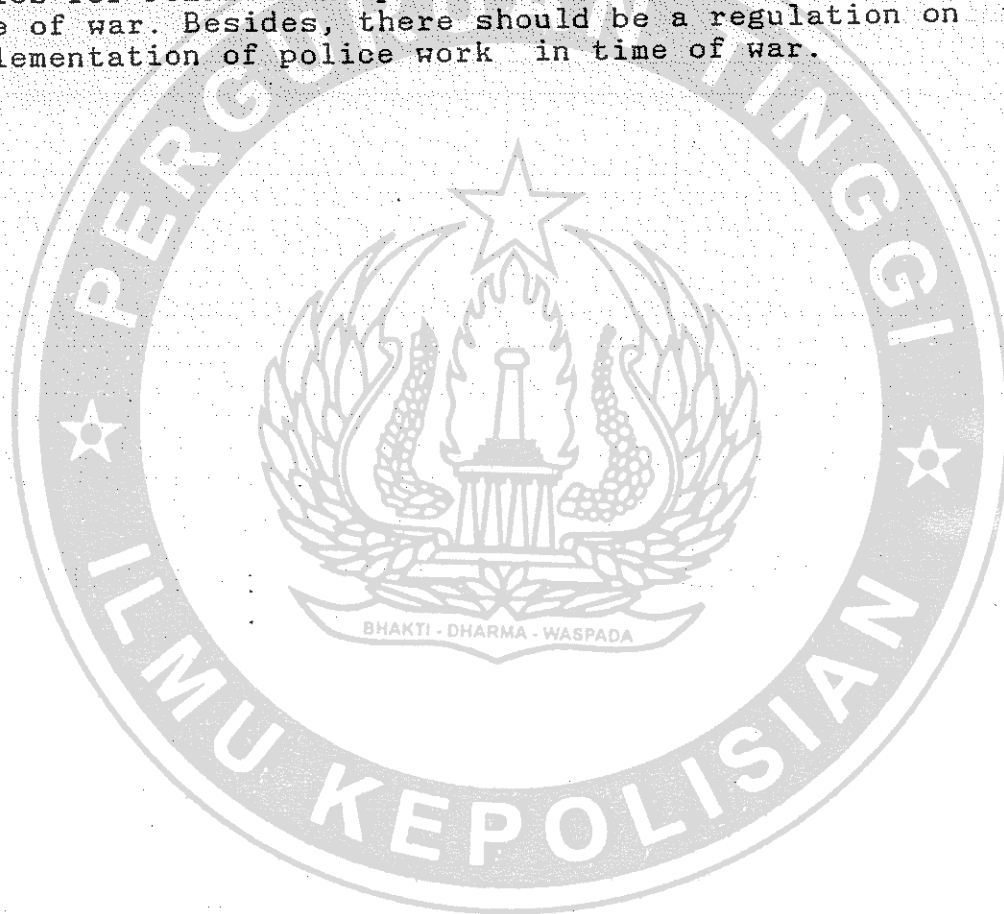
In the effort of maintaining its national security-defence, the Indonesian Government incorporates POLRI into the Indonesian Armed Forces (ABRI). When the Nation is in war, POLRI has a duty to take part in the effort of national defence (to participate in hostilities directly). According to the International Humanitarian Law, ABRI is regular armed forces which in time of war has combatant status. Accordingly, as a part of ABRI POLRI will get the combatant status when the Nation is in war.

POLRI integration into ABRI is not contradictory to the International Humanitarian Law. The Hague Conventions of 1899/1907 and the Geneva Conventions of 1949 do not stipulate a strict limitation about who are included into the armed forces of the Parties to the conflict. According to those conventions, armed forces can cover the militias and volunteer corps if the national law of the nation concerned says so. In addition Protocol I of 1977 gives a possibility for the Parties to the conflict to incorporate the paramilitary and armed law enforcement agencies (including the police forces) into the armed forces.

For Indonesia, The Hague Conventions of 1907 will have legal effect based on the Indonesia's legal status in the time of Dutch colony domination or based on the status of those conventions as Customary International Laws. Indonesia is bound to the Geneva Conventions of 1949 by

the enactment of the Act Number 59 of 1958. Protocol I of 1977 doesn't bind Indonesia, since Indonesia hasn't ratified it. To give more protection to the members of the POLRI as combatants in the time of war, it is better for Indonesian Government to ratify the Protocol I of 1977.

POLRI's status as combatant will strengthen the defensive power of Indonesia in time of war. On the other hand, that status will give POLRI a problem in doing their police duties, because wherever they are, the members of POLRI can be the object of the enemy's attacks. This can disrupt the Indonesian police duties in general. The problem can be solved if there are some assistance bodies for POLRI to help them carry out police duties in time of war. Besides, there should be a regulation on the implementation of police work in time of war.



KATA PENGANTAR

Puji syukur kepada Tuhan Yang Maha Esa bahwa penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis berjudul Kedudukan dan Tugas POLRI Pada Waktu Perang Ditinjau Dari Sudut Hukum Humaniter. Tesis ini merupakan tugas akhir dalam rangka mengikuti pendidikan pada Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran Bandung, bidang studi Ilmu Hukum Internasional.

Penulis mengakui bahwa penulisan tesis ini tidak akan berhasil tanpa bantuan dari banyak pihak. Kepada semua pihak yang telah memberikan bantuan dalam penulisan tesis ini, penulis menyampaikan penghargaan dan mengucapkan terima kasih. Tanpa mengurangi penghargaan dan terima kasih tersebut, dalam kesempatan ini penulis ingin menyampaikan penghargaan dan ucapan terima kasih secara khusus kepada beliau-beliau yang tersebut di bawah ini.

Penghargaan dan ucapan terima kasih pertama-tama penulis sampaikan kepada Bapak Dr. Atje Misbach Muchjidin, S.H., selaku Ketua Komisi Pembimbing yang dengan penuh kesabaran telah mengasuh dan membimbing penulis di dalam penulisan tesis ini.

Penghargaan dan terima kasih juga penulis sampaikan

kepada Bapak Yudha Bhakti, S.H., M.H., selaku anggota Komisi Pembimbing yang telah dengan sabar hati membimbing penulis dalam penulisan tesis ini.

Demikian juga penghargaan dan terima kasih penulis sampaikan kepada Ibu Tien Saefullah, S.H., M.H., selaku anggota Komisi Pembimbing yang telah dengan sabar hati membimbing penulis dalam penulisan tesis ini.

Disamping kepada beliau-beliau tersebut di atas, penulis juga menyampaikan penghargaan dan ucapan terima kasih kepada pimpinan Universitas Padjadjaran Bandung dan Pimpinan Program Pascasarjana dengan seluruh staff serta para pengajar yang telah banyak membantu penulis selama mengikuti studi pada Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran Bandung. Demikian juga kepada pimpinan Universitas Atmajaya Yogyakarta yang telah memberi ijin kepada penulis untuk mengikuti pendidikan pada Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran Bandung, penulis menyampaikan penghargaan dan terima kasih.

Secara khusus pula penulis menyampaikan penghargaan dan terima kasih kepada Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia, Gubernur PTIK, Kepala dan Staff Perpustakaan PTIK yang telah banyak membantu penulis dalam penelitian dan dalam mendapatkan bahan-bahan yang penulis perlukan guna penyusunan tesis ini.

Kepada semua pihak yang telah membantu penulis da-

lam penulisan tesis ini, semoga Tuhan Yang Maha Esa berke-
nan melimpahkan berkah dan rahmat-Nya.

Bandung, Juni 1984

Hormat saya,

Penulis



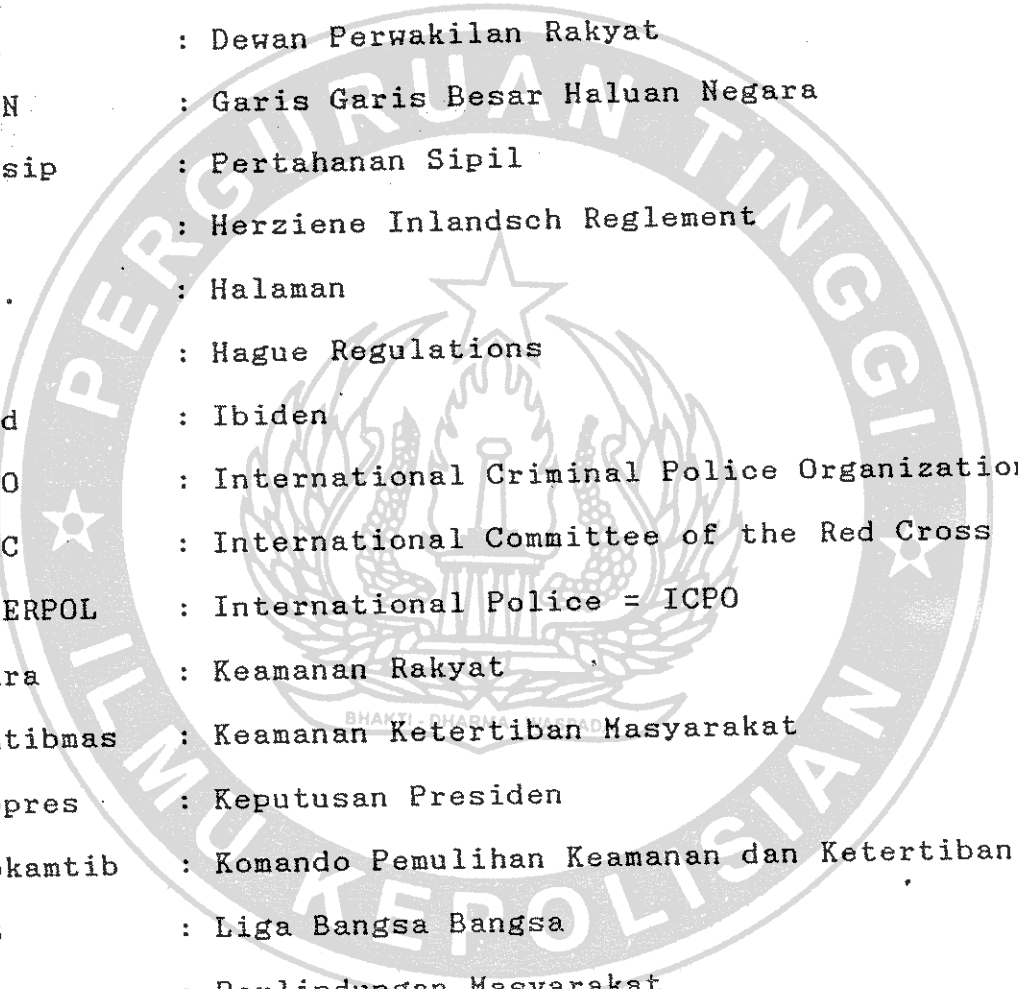
DAFTAR ISI

Halaman judul	i
Halaman pengesahan	ii
Abstrak	iii
Kata pengantar	vii
Daftar isi	x
Daftar singkatan	xiii
BAB I PENDAHULUAN	1
1. Latar belakang masalah	1
2. Identifikasi masalah	13
3. Tujuan penelitian	14
4. Kegunaan penelitian	15
5. Kerangka pemikiran dan konsepsional	15
6. Metode penelitian dan teknik pengumpulan data	25
7. Sistematika penulisan	27
BAB II KEDUDUKAN POLISI PADA WAKTU PERANG MENURUT HUKUM HUMANITER	28
1. Hukum Perang - Hukum Humaniter	28
2. Perang dan konflik bersenjata bukan perang	50
3. Pengaturan tentang kedudukan polisi dari negara-negara yang bertikai dalam Hukum Humaniter	62

BAB III POLRI SEBAGAI ABRI DAN SEBAGAI KOMBATAN ...	83
1. Sejarah umum kepolisian	83
2. Kepolisian di Indonesia	90
a. Kepolisian di Indonesia pada jaman penjajahan	90
b. Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI)	96
i. Periode sebelum integrasi POLRI ke dalam ABRI	97
ii. Periode setelah integrasi POLRI ke dalam ABRI	107
3. Kedudukan dan fungsi POLRI sebagai ABRI	113
a. ABRI sebagai inti dari TNI.....	113
b. Kedudukan dan tugas POLRI sebagai ABRI	122
4. Kedudukan kombatan POLRI ditinjau dari sudut Hukum Humaniter	130
a. Kedudukan kombatan POLRI ditinjau da- ri Konvensi-konvensi Den Haag tahun 1907	131
b. Kedudukan kombatan POLRI ditinjau da- ri Konvensi-konvensi Jenewa tahun 1949	138
c. Kedudukan kombatan POLRI ditinjau da- dari Protokol I tahun 1977	142

BAB IV PELAKSANAAN TUGAS KEPOLISIAN DI INDONESIA	
PADA WAKTU NEGARA BERADA DALAM KEADAAN PE- RANG	151
1. Pandangan Bangsa Indonesia tentang perang dan cara melakukan perang	151
2. Pelaksanaan tugas kepolisian oleh POLRI pada waktu Negara berada dalam keadaan perang	160
a. Tugas kepolisian dari POLRI	160
b. Beberapa hambatan yang mungkin diha- dapi POLRI dalam melaksanakan tugas kepolisian pada waktu perang dan upaya upaya untuk mengatasinya	166
3. Badan-badan yang melaksanakan tugas ke- polisian di luar POLRI	178
a. Polisi Khusus (Polsus)	178
b. Badan-badan yang melaksanakan tugas kepolisian di luar POLRI dan Polsus ..	185
i. Komando Pemulihan Keamanan dan Ketertiban (Kopkamtib)	185
ii. Polisi Militer (POM-ABRI)	186
iii. Badan Keamanan Rakyat	186
BAB V PENUTUP	193
1. Kesimpulan	193
2. Saran	196
Daftar pustaka	199

DAFTAR SINGKATAN



ABRI	: Angkatan Bersenjata Republik Indonesia
APRI	: Angkatan Perang Republik Indonesia
AKRI	: Angkatan Kepolisian Republik Indonesia
DPR	: Dewan Perwakilan Rakyat
GBHN	: Garis Garis Besar Haluan Negara
Hansip	: Pertahanan Sipil
HIR	: Herziene Inlandsch Reglement
Hlm.	: Halaman
HR	: Hague Regulations
Ibid	: Ibidem
ICPO	: International Criminal Police Organization
ICRC	: International Committee of the Red Cross
INTERPOL	: International Police = ICPO
Kamra	: Keamanan Rakyat
Kamtibmas	: Keamanan Ketertiban Masyarakat
Keppres	: Keputusan Presiden
Kopkamtib	: Komando Pemulihan Keamanan dan Ketertiban
LBB	: Liga Bangsa Bangsa
Linmas	: Perlindungan Masyarakat
Loc. cit	: Loco citato
MPRS	: Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara
NCB	: National Central Bureau
Op.cit	: Opere citato
Pangab	: Panglima ABRI

PBB	: Perserikatan Bangsa Bangsa
PDM	: Polisi Pemerintahan Militer
Polsus	: Polisi Khusus
POLRI	: Kepolisian Republik Indonesia
POM-ABRI	: Polisi Militer ABRI
PTIK	: Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian
Ratih	: Rakyat Terlatih
RI	: Republik Indonesia
RIS	: Republik Indonesia Serikat
RO	: Rechterlijke Organisatie
RTPI	: Resimen Team Pertempuran Indonesia
Sishankamrata	: Sistem Pertahanan Keamanan Rakyat Semesta
TNI	: Tentara Nasional Indonesia
UNPROFOR	: United Nations Protection Force
UU	: Undang-undang
UUD	: Undang Undang Dasar
VOC	: Vereenigde Oost Indische Company
Wanra	: Perlawanan Rakyat

BAB I
PENDAHULUAN

1. Latar Belakang Masalah

Penggunaan kekerasan senjata oleh seorang warga negara terhadap warga negara yang lainnya dalam suatu negara dapat dinyatakan sebagai suatu tindakan yang berlawanan dengan hukum. Suatu negara dapat melarang penggunaan kekerasan senjata sebagai alat untuk menyelesaikan sengketa di antara para warganya. Hal ini dikarenakan suatu negara mempunyai kekuasaan untuk memaksa para warganya agar mentaati peraturan hukum yang dibuatnya.

Berbeda dengan masyarakat nasional, dalam masyarakat internasional yang anggota-anggotanya terutama adalah negara-negara perang dapat merupakan suatu tindakan yang tidak berlawanan dengan hukum. Gerhard von Glahn mengatakan bahwa : "International Law did not prohibit war, rather, it viewed the institution as a quite normal function of sovereign states."¹

Berdasarkan Piagam Perserikatan Bangsa Bangsa (disingkat PBB), perang dapat dibenarkan jika dilakukan oleh suatu negara atau kelompok negara sebagai tindakan untuk membela diri sesuai Pasal 51 atau merupakan tindakan

1. Gerhard von Glahn, Law Among Nations, The Macmillan Company, New York and Toronto, 1972, hlm. 517.

bersama di bawah Dewan Keamanan sesuai Pasal 41. Disamping itu dalam praktek sering juga terjadi suatu negara melakukan perang terhadap negara lain meskipun tidak ada alasan yang sah. Hal ini menyebabkan dalam pergaulan masyarakat internasional perang akan selalu dapat terjadi. L. Oppenheim mengatakan bahwa :

"... the fact that as States are sovereign, and as consequently no central authority exists above them able to enforce compliance with International Law, war can not, under the existing conditions, always be avoided".²

Perang hampir selalu mengakibatkan penderitaan yang sangat besar pada umat manusia. Pembunuhan secara besar-besaran serta pengrusakan berbagai sarana penghidupan rakyat sering terjadi dalam peperangan. Walaupun demikian terjadinya perang sering tidak dapat dihindari. Negara-negara kadangkala terpaksa berperang sebagai upaya terakhir mereka guna menyelesaikan sengketa dengan negara lain dan untuk mempertahankan diri. Oleh karena itu perang hampir selalu dijumpai baik dalam peradaban kuno maupun modern dari umat manusia. Mohamed Bedjaoui mengatakan bahwa : "war is an absolutely general fact to be found in

2. L. Oppenheim dalam H. Lauterpact, (editor), International Law - a Treaties, Vol. II, Longmans, London & Harlow, 1969, hlm. 202.

the oldest and most modern of all human civilization."³

Statistik menunjukkan terdapat 14000 perang selama kurun waktu 5000 tahun yang telah berlalu dimana sekitar 5000 juta umat manusia terbunuh. Dalam kurun waktu 3400 tahun yang telah lalu tercatat hanya terdapat masa damai (tanpa ada perang) selama 250 tahun di seluruh dunia.⁴ Dalam kurun waktu tiga belas tahun terakhir inipun, yakni dari tahun 1980 sampai tahun 1994, telah terjadi beberapa kali perang antar negara. Dapat dikemukakan sebagai contoh adalah perang antara Irak melawan Iran dari tahun 1980 hingga tahun 1988, Perang Malvinas antara Inggris melawan Argentina pada tahun 1982, Perang Teluk Persia antara Irak melawan pasukan multinasional pimpinan Amerika Serikat pada tahun 1991 dan perang antara negara-negara bekas anggota Republik Federal Yugoslavia yang berlangsung dari tahun 1991 hingga tahun 1994 ini.

Menghadapi kenyataan seperti itu, manusia bukannya tanpa usaha untuk menghindarkan terjadinya perang. Sejak jaman dahulu manusia selalu berusaha untuk menghindarkan terjadinya perang. Namun upaya untuk menghapus sama sekali perang dari muka bumi ternyata terasa sia-sia. Menyadari

3. Mohammed Bedjaoui, Modern Wars, Zed Books Ltd., London and New Jersey, 1986, hlm. 3.
4. Lihat Jean Pictet, Development and Principles of International Humanitarian Law, Martinus Nijhoff Publisher, Dordrecht/Boston/Lancaster, 1985, hlm. 79.

hal yang demikian manusia berusaha untuk membatasi dan mengurangi penderitaan yang diakibatkan oleh perang. Salah satu upaya yang telah dilakukan untuk membatasi dan mengurangi penderitaan yang dialami manusia sebagai akibat perang adalah dengan cara membuat ketentuan-ketentuan hukum yang mengatur perang, yang lazim disebut Hukum Perang. Tujuan dari Hukum Perang adalah memberikan perlindungan kepada individu (manusia perseorangan) dari akibat buruk perang dan untuk membatasi perang itu sendiri agar tidak menjadi brutal dan barbar, sehingga tidak menimbulkan korban yang tidak perlu. Sebagaimana dikatakan oleh J. G. Starke bahwa tujuan utama Hukum Perang :

"... is not to provide a code governing the game of war, but for humanitarian reasons to reduce or limit the suffering of individuals, and to circumscribe the area within which the savagery of armed conflicts is permissible".⁵

Mochtar Kusumaatmadja⁶ membedakan Hukum Perang yang berlaku dewasa ini ke dalam "jus ad bellum" atau hukum tentang perang dan "jus in bello" atau hukum yang berlaku dalam perang.

Hukum tentang perang ("jus ad bellum") mengatur

5. J.G. Starke, Introduction to International Law, Butterworths, London, 1984, hlm. 526.

6. Mochtar Kusumaatmadja, Konvensi Konvensi Palang Merah 1949, Bina Cipta, Bandung, 1986, hlm. 12.

dalam hal bagaimanakah suatu negara dibenarkan untuk menggunakan kekerasan senjata (perang). Hukum tentang perang tersebut bersumber pada Konvensi I, II dan III Den Haag tahun 1907, ketentuan-ketentuan dari Pakta Briand-Kellog tahun 1928 dan pasal 12 - 17 Piagam Liga Bangsa Bangsa serta beberapa pasal Piagam PBB⁷. Ketentuan-ketentuan hukum tersebut bersifat membatasi bahkan menghalangi terjadinya perang dan pertikaian bersenjata lainnya.

Hukum yang berlaku dalam perang ("jus in bello") dapat dibedakan dalam ketentuan-ketentuan hukum yang mengatur cara dilakukannya perang (the conduct of war) dan ketentuan-ketentuan hukum mengenai perlindungan orang-orang yang menjadi korban perang, baik sipil maupun militer. Ketentuan-ketentuan hukum yang mengatur cara dilakukannya perang bersumber pada konvensi-konvensi Den Haag atau dikenal sebagai Peraturan Peraturan Den Haag (Hague Rules). Sedangkan ketentuan-ketentuan hukum mengenai perlindungan orang-orang yang menjadi korban perang bersumber pada konvensi-konvensi Jenewa atau dikenal sebagai Peraturan Peraturan Jenewa (Geneva Rules).

Dalam sistematika Hukum Perang, konvensi-konvensi

7. Lihat Atje Misbach M., Penggunaan Kekerasan Senjata dan Hukum humaniter, Makalah disajikan pada Penataran Prinsip Prinsip Hukum Internasional, diselenggarakan oleh Fakultas Hukum universitas Padjadjaran, Bandung, 10 - 28 November 1992, hlm. 10.

Jenewa tentang perlindungan korban perang menduduki posisi yang penting dan merupakan bagian terbesar dari keseluruhan Hukum Perang yang berlaku dewasa ini. Konvensi Jenewa tentang perlindungan korban perang diadakan pertama kali tahun 1864, yaitu Konvensi untuk Memperbaiki Keadaan Prajurit yang Luka-luka di Medan Pertempuran. Dalam perkembangannya konvensi tersebut kemudian menjadi empat buah konvensi Jenewa tahun 1949, yakni Konvensi untuk Perbaikan Keadaan yang Luka dan Sakit dalam Angkatan Bersenjata di Medan Pertempuran Darat, Konvensi untuk Perbaikan Keadaan Anggota Angkatan Bersenjata di Laut yang Luka, Sakit dan Korban Karam, Konvensi mengenai Tawanan Perang dan Konvensi mengenai Perlindungan Orang Sipil di Waktu Perang. Konvensi-konvensi Jenewa tahun 1949 tersebut telah disesuaikan dengan perkembangan perang modern dan berlaku terhadap segala bentuk pertikaian bersenjata (perang maupun pertikaian bersenjata bukan perang). Pada tahun 1977 diadakan dua protokol tambahan untuk konvensi-konvensi Jenewa tahun 1949, yakni Protokol I berhubungan dengan Perlindungan Korban-korban Pertikaian Bersenjata Internasional dan Protokol II berhubungan dengan Perlindungan Korban-korban Pertikaian Bersenjata Internal.

Konvensi-konvensi Jenewa tahun 1949 beserta kedua protokol tambahannya tersebut dilandasi terutama oleh prinsip-prinsip perikemanusiaan. Oleh karena itu menurut

Atje Misbach M.⁸ konvensi-konvensi Jenewa tahun 1949 beserta kedua protokol tambahannya tersebut yang dalam sistem Hukum Internasional dewasa ini dikenal dengan istilah Hukum Humaniter. Pendapat yang sama juga dianut oleh Mochtar Kusumaatmadja dengan menyatakan bahwa : "Erat hubungan konvensi-konvensi Jenewa mengenai perlindungan korban perang dengan asas perikemanusiaan menyebabkan mengapa konvensi-konvensi ini disebut juga konvensi-konvensi humaniter."⁹ Akan tetapi ada pula pendapat yang mengatakan bahwa istilah Hukum Humaniter tidak lain adalah nama baru bagi Hukum Perang, karena pada hakikatnya seluruh Hukum Perang dilandasi oleh asas perikemanusiaan disamping asas kepentingan militer dan asas kesatriaan.¹⁰ Menurut Sylvie-Stoyanka Junod Hukum Humaniter merupakan salah satu cabang dari Hukum Internasional yang dapat diterapkan dalam konflik bersenjata dan dimaksudkan untuk menjamin penghormatan bagi umat manusia, sejauh sesuai dengan tuntutan-tuntutan militer dan ketertiban umum, serta untuk mengurangi penderitaan yang disebabkan oleh permusuhan

8. Atje Misbach M., Ibid, hlm. 11

9. Mochtar Kusumaatmadja, loc. cit.

10. Lihat G.P.H. Haryomataram, Hukum Humaniter, CV. Rajawali, Jakarta, 1984, hlm. 32 - 43.

(perang).¹¹

Salah satu cara yang ditempuh oleh Hukum Humaniter untuk mencapai tujuannya adalah dengan dibedakannya penduduk dari negara-negara yang bertikai ke dalam dua golongan, yakni golongan kombatan di satu pihak dan golongan penduduk sipil di lain pihak. Pembedaan penduduk seperti ini dikenal dengan istilah "prinsip pembedaan" (distinction principle) yang merupakan salah satu prinsip pokok dari Hukum Humaniter.

Kombatan adalah golongan penduduk yang berhak untuk turut serta bertempur secara langsung. Termasuk ke dalam golongan kombatan adalah anggota-anggota angkatan bersenjata dari pihak-pihak yang bertikai, kecuali personil medik dan rohaniwan militer. Seorang kombatan boleh dijadikan obyek kekerasan (diserang dan dibunuh) dan apabila jatuh ke tangan musuh harus diperlakukan sebagai tawanan perang. Sedangkan penduduk sipil adalah penduduk dari negara-negara yang bertikai yang tidak termasuk dalam golongan kombatan. Penduduk sipil tidak berhak untuk turut serta bertempur secara langsung. Oleh karena itu penduduk sipil tidak dapat dijadikan obyek serangan secara langsung oleh pasukan musuh. Selama perang penduduk sipil mendapat-

11. Sylvie-Stoyanka Junod, Protection of the victims of Armed Conflict Falkland-Malvinas Island, ICRC, 1982, hlm. 9

kan perlindungan dari setiap tindakan kekerasan pasukan musuh. Pada prinsipnya penduduk sipil tidak dapat dijadikan tawanan perang.

Karena perbedaan hak, kewajiban serta ketidakmampuan yang dimiliki oleh kedua golongan penduduk tersebut, maka pada waktu perang seseorang harus mempunyai status yang jelas, apakah sebagai kombatan atau penduduk sipil (bukan kombatan). Dalam suatu peperangan tidak diperkenankan seseorang menikmati hak-hak yang dimiliki oleh kedua golongan penduduk tersebut sekaligus.

Status yang jelas juga harus dimiliki oleh para anggota polisi dari negara-negara yang bertikai. Berdasarkan prinsip pembedaan tersebut, para anggota polisi dari negara-negara yang bertikai pada umumnya tidak dimasukkan ke dalam golongan kombatan melainkan ke dalam golongan orang-orang yang dilindungi seperti penduduk sipil. Sebagaimana dikatakan oleh G.P.H. Haryomataram bahwa :

"Menurut pandangan penyusun konvensi IV Jenewa (tentang Perlindungan Orang-orang Sipil di Waktu Perang) Polisi termasuk dalam golongan "protected person", sehingga harus dilindungi seperti penduduk sipil".¹²

Namun demikian ada kemungkinan bagi para anggota

12. G.P.H. Haryomataram, Bunga Rampai Hukum Humaniter Internasional, Bumi Nusantara Jaya, Jakarta, 1988, hlm. 95.

polisi dari negara-negara yang bertikai untuk memperoleh status sebagai kombatan. Hal ini diatur dalam Pasal 43 Protokol Tambahan pada Konvensi-konvensi Jenewa tanggal 12 Agustus 1949, dan yang Berhubungan dengan Perlindungan Korban dari Konflik Bersenjata Internasional (dalam tulisan ini selanjutnya disingkat Protokol I 1977).¹³ Berdasarkan ketentuan Pasal 43 ayat 3 Protokol I tahun 1977 tersebut pihak yang bertikai dapat memasukkan ke dalam angkatan bersenjata kesatuan para militer atau badan penegak hukum bersenjata, dengan ketentuan bahwa hal ini harus diberitahukan pada pihak-pihak lain dalam pertikaian. Karena polisi merupakan salah satu badan penegak hukum yang biasanya dipersenjatai, maka ada kemungkinan bagi para anggota polisi dari suatu negara yang bertikai dimasukkan ke dalam angkatan bersenjata. Hal yang demikian dilakukan oleh Pemerintah Indonesia, meskipun Negara Indonesia belum meratifikasi Protokol I tahun 1977.

Bangsa Indonesia yang memandang perang sebagai jalan terakhir yang hanya dilakukan bila terpaksa untuk mempertahankan kemerdekaan dan kedaulatannya, merasa perlu menyusun sistem pertahanannya. Hal ini telah dilakukan sejak pembentukan Negara Indonesia, yakni melalui Pasal 30

13. Judul asli : Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and Relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts, 1977.

Undang-Undang Dasar 1945 yang menentukan :

- "(1). Tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pembelaan negara.
- (2). Syarat-syarat tentang pembelaan negara diatur dengan undang-undang."

Undang-undang yang sekarang mengatur pembelaan negara seperti tersebut adalah Undang-undang nomor 20 tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertahanan Keamanan Republik Indonesia (dalam tulisan ini disingkat Undang Undang No. 20 Tahun 1982).¹⁴ Undang-undang tersebut menentukan bahwa hakikat pertahanan negara Indonesia adalah perlawanan rakyat semesta yang dilaksanakan dengan "sistem pertahanan keamanan rakyat semesta" (dalam tulisan ini disingkat Sishankamrata). Melalui Sishankamrata dibangun, dipelihara dan dikembangkan secara terpadu dan terarah segenap komponen kekuatan pertahanan keamanan negara yang terdiri dari Rakyat Terlatih, Angkatan Bersenjata Republik Indonesia, Perlindungan Masyarakat dan sumber daya alam dan buatan serta prasarana nasional".¹⁵

Dalam Sishankamrata tersebut Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (dalam tulisan ini disingkat ABRI)

14. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1982 nomor 51.
15. Pasal 10 UU no. 20 tahun 1982. Lihat pula F. Sugeng Istanto, Perlindungan Penduduk Sipil Dalam Perlawanan Rakyat Semesta dan Hukum Internasional, Andi Offset, Yogyakarta, 1993, hlm. 3.

merupakan komponen utama dari kekuatan pertahanan keamanan negara dan melaksanakan fungsi selaku penindak dan penyanggah awal terhadap setiap ancaman dari luar negeri maupun dari dalam negeri, serta melatih bagi pelaksana tugas pertahanan keamanan negara. ABRI terdiri dari Tentara Nasional Indonesia Angkatan Darat beserta cadangannya, Tentara Nasional Indonesia Angkatan Laut beserta cadangannya, Tentara Nasional Indonesia Angkatan Udara beserta cadangannya dan Kepolisian Negara Republik Indonesia (dalam tulisan ini selanjutnya disingkat POLRI).¹⁶ Berbeda dengan, angkatan bersenjata negara-negara lain yang pada umumnya terdiri dari angkatan darat, angkatan laut dan angkatan udara, di Indonesia ABRI meliputi pula POLRI. Integrasi POLRI ke dalam ABRI telah dilakukan Pemerintah Indonesia sejak tahun 1960 melalui Tap MPRS Nomor II/MPRS/1960.

Karena dimasukkan ke dalam komponen ABRI, para anggota POLRI dapat berkedudukan sebagai kombatan jika terjadi perang yang melibatkan Indonesia. Pada waktu Negara Indonesia berada dalam keadaan perang dengan negara lain ada kemungkinan para anggota POLRI tidak dapat melaksanakan tugas-tugas kepolisian mereka dengan baik, karena di manapun berada mereka dapat menjadi sasaran serangan

16. Pasal 29 UU no. 20 Tahun 1982.

pasukan musuh.

Status kombatan yang dimiliki oleh para anggota POLRI tersebut juga tidak memungkinkan bagi mereka untuk berada di wilayah-wilayah yang tidak dipertahankan dan wilayah-wilayah yang didemiliterisir guna memelihara hukum dan ketertiban setempat. Wilayah-wilayah yang tidak dipertahankan dan wilayah-wilayah yang didemiliterisir merupakan wilayah-wilayah yang tidak boleh diserang oleh pasukan musuh. Salah satu syarat bagi wilayah-wilayah yang demikian ini adalah dikosongkannya wilayah-wilayah itu dari semua kombatan. Sedangkan keberadaan pasukan polisi di wilayah tersebut yang semata-mata bertugas memelihara hukum dan ketertiban masyarakat diperkenankan, karena menurut pandangan penyusun Konvensi IV Jenewa tahun 1949 tentang Perlindungan Penduduk Sipil dan Protokol I tahun 1977 pada prinsipnya polisi tidak termasuk dalam golongan kombatan.

2. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah seperti tersebut, masalah-masalah yang perlu dikaji melalui penelitian adalah :

- 1). Apakah dimasukkannya POLRI ke dalam komponen ABRI tidak bertentangan dengan prinsip pembedaan antara kombatan dan penduduk sipil menurut Hukum Humaniter

dan bagaimanakah kedudukan POLRI menurut prinsip perbedaan tersebut ?

- 2). Apakah keuntungan-keuntungan dan kerugian-kerugian dimasukkannya POLRI ke dalam komponen ABRI, khususnya pada waktu Negara berada dalam keadaan perang dengan negara lain ?
- 3). Bagaimanakah pelaksanaan tugas-tugas kepolisian yang ada pada POLRI pada waktu Negara berada dalam keadaan perang dengan negara lain dan siapakah yang melaksanakan tugas-tugas kepolisian di wilayah-wilayah yang tidak dipertahankan dan wilayah-wilayah yang didemiliterisir di Indonesia jika terjadi pertempuran di wilayah Indonesia ?

3. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan permasalahan-permasalahan tersebut di atas, maka penelitian dilakukan untuk mengetahui :

- 1). Kedudukan POLRI pada waktu perang ditinjau dari prinsip perbedaan antara kombatan dan penduduk sipil menurut Hukum Humaniter sehubungan dengan dimasukkannya POLRI ke dalam komponen ABRI;
- 2). Keuntungan-keuntungan dan kerugian-kerugian dimasukkannya POLRI ke dalam komponen ABRI, terutama pada waktu Negara dalam keadaan perang dengan negara lain.
- 3). Pelaksanaan tugas-tugas kepolisian yang ada pada POLRI

pada waktu Negara berada dalam keadaan perang dengan negara lain;

- 4). Pelaksanaan tugas-tugas kepolisian di wilayah-wilayah yang tidak dipertahankan dan di wilayah-wilayah yang didemiliterisir di Indonesia dalam hal terjadi pertempuran di wilayah Indonesia;

4. Kegunaan Penelitian

Secara umum penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan, khususnya pengetahuan tentang Hukum Humaniter.

Secara khusus penelitian ini diharapkan dapat memberi sumbangan saran bagi :

- 1). pemecahan masalah-masalah yang mungkin dihadapi Pemerintah Indonesia berkaitan dengan pelaksanaan tugas-tugas kepolisian di Indonesia pada waktu Negara berada dalam keadaan perang dengan negara lain,
- 2). penyempurnaan peraturan-peraturan hukum yang menyangkut kedudukan dan tugas polisi di Indonesia pada waktu perang, sehingga sesuai dengan ketentuan-ketentuan Hukum Humaniter yang berlaku.

5. Kerangka Pemikiran

Pada umumnya suatu negara mempunyai badan penegak hukum yang disebut polisi. Dilihat dari asal-usul istilah-

nya perkataan "polisi" berasal dari kata Yunani "politeia". Mula-mula kata "politeia" dipergunakan untuk menyebut "orang menjadi warga negara dari kota Athena", kemudian pengertian itu berkembang dan artinya berubah menjadi "kota" dan dipakai juga untuk menyebut semua urusan kota.¹⁷ Momo Kelana mengatakan bahwa :

"Pada jaman Yunani arti polisi demikian luasnya bahkan meliputi seluruh pemerintahan negara kota, termasuk juga di dalamnya urusan-urusan keagamaan seperti penyembahan terhadap dewa-dewa".¹⁸

Setelah muncul agama Nasrani, unsur keagamaan dipisahkan dari urusan pemerintahan. Dengan demikian pengertian polisi meliputi seluruh urusan pemerintahan negara kota, dikurangi dengan urusan-urusan keagamaan.

Semakin meningkatnya hubungan antar negara menyebabkan urusan kenegaraan menjadi semakin kompleks. Oleh sebab itu untuk efisiensi kerja diadakan pembagian tugas-tugas kenegaraan, yang masing-masing tugas tersebut diserahkan kepada suatu badan pemerintahan khusus.

Sejak abad ke-16 di Eropa Barat lazim dilakukan pembagian urusan kenegaraan menjadi lima departemen yakni

Departemen Urusan Luar Negeri, Departemen Urusan Pertahan-

17. Lihat M. Karyadi, Polisi, Filsafat dan Perkembangan Hukumnya, Politeia, bogor, 1978, hlm. 56.

18. Momo Kelana, Hukum Kepolisian, PTIK, Jakarta, 1974, hlm. 16

an, Departemen Urusan Pengadilan, Departemen Urusan Keuangan dan Departemen Urusan Polisi.¹⁹ Dikatakan oleh Padmo Wahjono bahwa secara residu teori tugas Departemen Urusan Polisi meliputi bagian urusan negara yang tidak termasuk ke dalam keempat bagian tugas kenegaraan yang lainnya.²⁰ Dewasa ini pada umumnya polisi diartikan sebagai pemelihara keamanan umum dan ketertiban dalam negeri.

Dari sejarah perkembangannya dapat diketahui bahwa pada mulanya fungsi polisi meliputi pula tugas pertahanan (defensi). Namun setelah adanya diferensiasi tugas-tugas pemerintahan, tugas polisi tidak lagi meliputi tugas defensi. Tugas pertahanan (defensi) menjadi tugas dari Departemen Pertahanan atau Angkatan Bersenjata (tentara).

Dibandingkan dengan sejarah kepolisian yang demikian tersebut di atas, sejarah kepolisian di Indonesia adalah berbeda. Sebagaimana dikatakan oleh M. Karyadi bahwa menurut perkembangan sejarah umum maka kepolisian tidak termasuk ke dalam Departemen Pertahanan, melainkan merupakan departemen sendiri, sedangkan di Indonesia POLRI termasuk ke dalam Departemen Pertahanan dan Keamanan.²¹

19. Lihat M. Karyadi, *op. cit.*, hlm. 57.

20. Padmo Wahjono, Fungsi Polisi, dalam Padmo Wahjono, (editor), Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984, hlm. 267.

21. M. Karyadi, *op. cit.*, hlm. 60.

Sebelum tahun 1960 POLRI tidak berstatus sebagai angkatan bersenjata dan tidak dimasukkan ke dalam departemen Pertahanan dan Keamanan, melainkan berganti-ganti antara di bawah Departemen Dalam Negeri dan di bawah Perdana Menteri secara langsung. Pada tahun 1960 POLRI diberi status sebagai angkatan bersenjata, yakni melalui Tap MPRS nomor II/MPRS/1960 yang dalam Lampiran A antara lain menentukan bahwa Angkatan Bersenjata kita terdiri dari Angkatan Perang Republik Indonesia dan Polisi Negara.²²

Berlakunya Undang-undang nomor 13 tahun 1961 tentang Peraturan Pokok Kepolisian (dalam tulisan ini disingkat Undang Undang No. 13 tahun 1961)²³ mempertegas status POLRI sebagai angkatan bersenjata, yang dimaksudkan tercapai dalam bidang pertahanan keamanan negara. Pasal 3 dari undang-undang tersebut menentukan bahwa Kepolisian Negara adalah angkatan bersenjata.

Kedudukan POLRI sebagai angkatan bersenjata kemudian juga diatur dalam UU Pokok Pertahanan Keamanan RI No. 20 tahun 1982, yakni dalam Pasal 29. Dalam Pasal 1 Keputusan Panglima ABRI Nomor KEP/11/P/III/1984 tanggal 31 Maret 1984 dinyatakan bahwa Kepolisian Negara Republik

22. Lihat R. Soedarno Hadisoetopo, Komentar Pasal Demi Pasal UU Hankamneg RI, Alumni, Bandung, 1985, hlm.137.

23. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1961 Nomor 245.

Indonesia disingkat POLRI adalah satu bagian integral ABRI yang berkedudukan langsung di bawah Panglima ABRI.

Integrasi POLRI ke dalam ABRI tersebut dengan tidak meninggalkan identitasnya sebagai aparatur kepolisian.²⁴ Dengan demikian pada waktu Negara berada dalam keadaan perang POLRI mempunyai dua fungsi yaitu fungsi defensi dan fungsi polisi. Sebagai ABRI para anggota POLRI turut serta melakukan tugas pertahanan yakni bertempur melawan musuh dan sebagai polisi para anggota POLRI melakukan tugas penegakan hukum yang meliputi penjagaan keamanan dan ketertiban dalam negeri.

Karena POLRI dimasukkan ke dalam komponen ABRI, maka berdasarkan Hukum Humaniter terdapat konsekuensi-konsekuensi tertentu yang menyangkut status, hak dan kewajiban anggota-anggota POLRI pada waktu Negara Indonesia berada dalam keadaan perang.

Sebagaimana telah disebutkan di muka bahwa pada waktu perang penduduk dari negara-negara yang bertikai dibagi dalam dua golongan, yakni golongan kombatan dan golongan penduduk sipil (non kombatan). Doktrin pembedaan penduduk seperti ini telah lama dikenal dalam Hukum Perang sejak jaman kuno. Akan tetapi sebagaimana dikatakan oleh

24. Markas Besar Kepolisian Republik Indonesia, Almanak Seperempat Abad Kepolisian Republik Indonesia, 1970, hlm. 18.

Peter Macalister-Smith²⁵ bahwa sebagai prinsip hukum doktrin pembedaan antara kombatan dan penduduk sipil terkodifikasi hanya di dalam Pasal 48 Protokol I tahun 1977 yang menentukan sebagai berikut :

"In order to ensure respect for and protection of the civilian population and civilian objects, the Parties to the conflict shall at all times distinguish between the civilian population and combatants and between civilian objects and military objectives and accordingly shall direct their operations only against military objectives".

Pada waktu perang golongan kombatan dan golongan penduduk sipil masing-masing mempunyai hak, kewajiban dan kemampuan yang berbeda. Golongan kombatan mempunyai hak untuk turut serta bertempur secara langsung. Oleh karena itu seorang kombatan boleh dijadikan obyek kekerasan, yakni diserang dan dibunuh oleh pasukan musuh. Apabila seorang kombatan jatuh ke tangan musuh, ia diperlakukan sebagai tawanan perang dan mendapatkan perlindungan sebagaimana diatur Konvensi III Jenewa tahun 1949 tentang Perlakuan Tawanan Perang beserta peraturan-peraturan lain yang berkaitan dengan tawanan perang. Dalam melakukan penyerangan maupun operasi militer sebagai persiapan penyerangan setiap kombatan harus membedakan dirinya dari

25. Peter Macalister-Smith, Protection of the Civilian Population and the Prohibition of Starvation as a Method of Warfare, dalam international Review of the Red Cross, No. 284 September - October 1991, hlm. 441.

penduduk sipil. Setiap kombatan yang gagal untuk membedakan dirinya dari penduduk sipil, tidak hanya dapat kehilangan haknya untuk menjadi tawanan perang, tetapi juga dapat dijatuhi sanksi pidana.²⁶

Status sebagai penduduk sipil menempatkan seseorang dalam keadaan tidak berhak untuk turut serta bertempur secara langsung. Pada prinsipnya penduduk sipil bukan kombatan. Oleh karena itu penduduk sipil tidak dapat dijadikan obyek serangan pasukan musuh dan harus dilindungi dari setiap tindakan kekerasan dari pasukan musuh. Sebagaimana dikatakan L. Oppenheim bahwa : "... non combatants must not be made the object of direct attack by the armed of the enemy."²⁷ Mengenai perlindungan penduduk sipil di waktu perang diatur terutama dalam Konvensi IV Jenewa tahun 1949 tentang Perlindungan Orang-orang Sipil di Waktu Perang dan bagian IV Protokol I tahun 1977. E. Saefullah mengatakan bahwa semua hak dan jaminan perlindungan sebagai penduduk sipil tersebut akan hilang apabila penduduk sipil di wilayah lawan dalam pertikaian atau wilayah yang diduduki melakukan atau dicurigai melakukan atau terlibat dalam kegiatan-kegiatan yang merugikan

26. Lihat George H. Aldrich, Prospects for the United States Ratification of Additional Protocol I to the Geneva Conventions, dalam American Journal of International Law, Vol. 85, No. 1, January 1991, hlm. 9.

27. L. Oppenheim, op. cit., hlm. 208

keamanan negara. Termasuk di dalamnya orang-orang yang melakukan atau dicurigai melakukan pekerjaan mata-mata atau sabotase.²⁸

Karena adanya perbedaan hak, kewajiban dan kemampuan dari kedua golongan penduduk tersebut di atas dan juga karena adanya keharusan bagi pihak-pihak yang bertikai untuk membedakan kombatan dari penduduk sipil, maka kriteria untuk membedakan apakah seseorang digolongkan sebagai penduduk sipil atau sebagai kombatan haruslah diatur secara jelas. Dalam konvensi-konvensi internasional, mengenai perbedaan penduduk seperti tersebut telah diatur dalam Konvensi-konvensi Den Haag tahun 1907, konvensi-konvensi Jenewa tahun 1949 beserta Protokol I tahun 1977. Salah satu kelompok penduduk yang termasuk kombatan adalah anggota-anggota angkatan bersenjata dari pihak-pihak yang bertikai.

Menurut peraturan-peraturan tersebut pada prinsipnya polisi dari negara-negara yang bertikai tidak dimasukkan ke dalam golongan kombatan, melainkan ke dalam golongan penduduk sipil. Namun demikian tidak tertutup kemungkinan bagi para anggota polisi tersebut untuk memperoleh status kombatan. Pasal 43 ayat 3 Protokol I tahun 1977

28. E. Saefullah, International Civil Defence Organization (ICDO), (Organisasi Pertahanan Sipil Internasional), dalam Majalah Padjadjaran Nomor 3 tahun 1977.

menentukan sebagai berikut :

"Whenever a Party to a conflict incorporates a para-military or armed law enforcement agency into its armed forces it shall so notify the other Parties to the conflict".

Kepolisian merupakan badan penegak hukum yang biasanya dipersenjatai. Oleh karena itu berdasarkan Pasal 43 ayat 3 Protokol I tahun 1977 tersebut suatu pihak dalam pertikaian diperbolehkan untuk memasukkan kepolisiannya ke dalam angkatan bersenjata, dengan syarat hal ini harus diberitahukan pada pihak-pihak lain dalam pertikaian. Jika kepolisisan dari suatu negara dalam pertikaian dimasukkan ke dalam angkatan bersenjata, maka para anggota polisi tersebut menjadi berstatus kombatan dan tidak lagi menikmati perlindungan sebagai penduduk sipil.

Sebagaimana telah diuraikan di muka, di Indonesia POLRI dimasukkan ke dalam ABRI. Apa yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia ini telah sesuai dengan ketentuan Pasal 43 ayat 3 Protokol I tahun 1977. Terhadap Protokol I tahun 1977 tersebut Indonesia merupakan negara penandatangan²⁹, tetapi hingga tahun 1994 ini Indonesia belum meratifikasinya. Oleh karena itu kewajiban Indonesia terhadap Protokol I tahun 1977 adalah tidak melakukan perbuatan-perbuatan yang dapat merusak isi (maksud dan tujuan)

29. Lihat F. Sugeng Istanto, *op. cit.*, hlm. 2

perjanjian tersebut, paling tidak selama Indonesia belum secara tegas menolak isi Protokol I tahun 1977 tersebut.³⁰

Karena dimasukkan ke dalam ABRI, maka pada waktu Negara Indonesia berada dalam keadaan perang, para anggota POLRI ada kemungkinan berkedudukan sebagai kombatan. Kedudukan sebagai kombatan tersebut memberikan hak kepada para anggota POLRI untuk ikut serta bertempur secara langsung. Tetapi hal itu dapat mengakibatkan terganggunya pelaksanaan tugas-tugas kepolisian yang ada pada POLRI, karena di manapun para anggota POLRI tersebut berada mereka dapat menjadi obyek serangan pasukan musuh.

Kedudukan sebagai kombatan yang dimiliki para anggota POLRI juga tidak memungkinkan mereka melaksanakan tugas-tugas kepolisian di wilayah-wilayah yang tidak dipertahankan dan di wilayah-wilayah yang didemiliterisir, karena salah satu syarat yang harus dipenuhi bagi wilayah-wilayah demikian itu adalah dikosongkannya wilayah-wilayah tersebut dari semua kombatan.

Untuk tugas-tugas kepolisian yang tidak dapat dilaksanakan oleh POLRI pada waktu perang, perlu dicari badan-badan yang dapat membantu POLRI melaksanakan tugas-tugas tersebut. Badan-badan tersebut harus berstatus bukan

30. Dasar hukum dari kewajiban tersebut adalah Pasal 18 Konvensi Wina tahun 1969 tentang Hukum Perjanjian Internasional.

kombatan dan mempunyai kewenangan melaksanakan tugas-tugas tersebut. Badan-badan yang mungkin dapat membantu POLRI melaksanakan tugas-tugas kepolisian pada waktu Negara berada dalam keadaan perang antara lain adalah beberapa unsur dari badan-badan kepolisian di luar POLRI.

6. Metode Penelitian dan Teknik Pengumpulan Data

1). Metode penelitian :

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode yuridis normatif analisis, historis dan komparatif.

a. Metode yuridis normatif analisis :

Yaitu melakukan pengkajian terhadap kaidah-kaidah hukum yang berlaku, khususnya kaidah hukum yang berkaitan dengan kedudukan/status polisi pada waktu perang dan yang berkaitan dengan POLRI.

b. Metode historis :

Yaitu melakukan pengkajian terhadap perkembangan kaidah-kaidah hukum yang pernah berlaku, khususnya yang berkaitan dengan polisi di Indonesia.

c. Metode komparatif :

Yaitu melakukan perbandingan antara ketentuan-ketentuan Hukum Internasional yang berkaitan dengan polisi dan ketentuan-ketentuan Hukum

Nasional Indonesia yang berlaku bagi aparat kepolisian serta ketentuan-ketentuan hukum kepolisian di beberapa negara lain.

2). Teknik pengumpulan data :

a. Studi kepustakaan :

dalam pengumpulan data terutama dilakukan dengan jalan studi kepustakaan yakni dengan mempelajari buku-buku, peraturan-peraturan perundangan nasional, perjanjian-perjanjian internasional, dokumen-dokumen dan hasil-hasil penelitian yang berkaitan dengan materi yang diteliti.

b. Wawancara (interview) :

dalam pengumpulan data juga dilakukan melalui wawancara dengan pejabat-pejabat di lingkungan Markas Besar Kepolisian Republik Indonesia, Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian (PTIK) dan Akademi Kepolisian.

3). Analisis data :

Data yang diperoleh dari penelitian dianalisis dengan melalui pendekatan deskriptif kualitatif, yakni data yang diperoleh disistematikkan secara deskriptif dan kemudian dianalisa secara kualitatif.

4). Responden

Responden dalam penelitian ini adalah pejabat-pejabat di lingkungan Markas Besar Kepolisian

Republik Indonesia, PTIK dan Akademi Kepolisian.

7. Sistematika Penulisan

Tesis ini terdiri dari lima bab, yang disusun dalam suatu sistematika penulisan sebagai berikut :

Bab I : Pendahuluan, berisi permasalahan yang akan dikaji, kerangka pemikiran dan konseptual untuk memecahkan masalah, metode penelitian dan tujuan-tujuan yang ingin dicapai.

Bab II : Berisi pengkajian mengenai kedudukan pasukan polisi dari negara-negara yang sedang terlibat dalam pertikaian bersenjata dilihat dari prinsip perbedaan antara kombatan dan penduduk sipil menurut Hukum Humaniter.

Bab III : Berisi pengkajian mengenai kedudukan POLRI sebagai ABRI dan tugas-tugasnya pada waktu Negara dalam keadaan perang serta kedudukan POLRI sebagai kombatan ditinjau dari sudut Hukum Humaniter.

Bab IV : Berisi pengkajian mengenai pelaksanaan tugas kepolisian di Indonesia pada waktu Negara berada dalam keadaan perang dengan negara lain sehubungan dengan kedudukan kombatan yang dimiliki oleh para prajurit POLRI

Bab V : Penutup, berisi kesimpulan dan saran-saran.

BAB II
KEDUDUKAN POLISI PADA WAKTU PERANG
MENURUT HUKUM HUMANITER

1. Hukum Perang - Hukum Humaniter

Sebagaimana diuraikan dalam Bab I, perang dalam pandangan Hukum Internasional dapat merupakan suatu tindakan yang tidak bertentangan dengan hukum. Hukum Internasional mengakui adanya perang dan mengaturnya. Sebagaimana Mochtar Kusumaatmadja mengatakan bahwa : "Perang seperti bentuk-bentuk hubungan antar manusia lainnya diatur oleh ketentuan-ketentuan hukum atau dengan kata lain ada hukumnya."³¹ Hukum yang mengatur perang tersebut biasa disebut Hukum Perang.³²

Sering dikatakan bahwa Hukum Perang merupakan bagian paling tua dari Hukum Internasional. Perkembangan Hukum Internasional modern sebagai suatu sistem hukum yang berdiri sendiri dimulai dengan tulisan-tulisan mengenai Hukum Perang, misalnya tulisan A. Gentilis yang berjudul "de Jure Belli" dan tulisan Grotius yang berjudul "de Belli ac Pacis". Hal ini dapat dimengerti mengingat sejarah perang sama tuanya dengan sejarah umat manusia, dan

31. Mochtar Kusumaatmadja, *op. cit.*, hlm. 9.

32. Pada waktu akhir-akhir ini banyak pula yang menyebut Hukum Perang dengan istilah baru "Hukum Humaniter"

dalam bentuknya yang primitif perang itu sendiri telah ada aturannya. Sebagaimana Jean Pictet mengatakan bahwa : "In reality, the laws of war are as old as war itself, and war is old as life on earth".³³

Hukum yang mengatur perang tersebut pada mulanya berwujud hukum kebiasaan, misalnya kebiasaan memulai perang melalui pernyataan perang, tidak diganggu gugatnya para bentara perang dan sebagainya. Dalam perkembangannya di kemudian hari Hukum Perang juga dikodifikasikan dalam bentuk perjanjian-perjanjian internasional. Pada saat ini kebanyakan Hukum Perang merupakan hukum tertulis dan sebagian besar termuat dalam Konvensi-konvensi Den Haag tahun 1899/1907 dan Konvensi-konvensi Jenewa tahun 1949 beserta kedua protokol tambahannya, yakni Protokol I dan II tahun 1977.

Ketentuan-ketentuan hukum yang mengatur perang tersebut berkembang atas dasar tiga prinsip, yaitu :

- 1). prinsip kepentingan militer, yakni bahwa pihak berperang (belligerent) berhak menggunakan kekuatan kekerasan apapun dan seberapa besarnya-pun yang diperlukan untuk mencapai maksudnya yakni untuk menaklukkan musuh;

33. Jean Pictet, Development and Principles of International Humanitarian Law, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/Lancaster, 1985, hlm. 6

- 2). prinsip perikemanusiaan, yang melarang setiap bentuk tindakan kekerasan yang tidak perlu dalam usaha mencapai tujuan perang;
- 3). prinsip kesatriaan, yakni semangat kejujuran dalam melakukan permusuhan, yang menghendaki dihindarinya setiap praktek ketidakjujuran (kelicikan) dalam melakukan penyerangan maupun pertahanan.³⁴

Dalam perang-perang yang dilakukan oleh suku-suku bangsa primitif pada jaman kuno, sering perang dilakukan tanpa batas dan diikuti dengan pembunuhan secara besar-besaran pada pihak yang kalah perang. Cara berperang tanpa batas demikian ini lama kelamaan disadari akan merugikan umat manusia sendiri. Disamping itu bertambah majunya peradaban membuat manusia mulai menginsyafi bahwa kekejaman-kekejaman dalam perang tersebut dirasakan bertentangan dengan martabat dan harga diri, jiwa dan kehormatan dari individu yang menjadi sasaran kekejaman. Oleh karena itu orang kemudian mengadakan pembatasan-pembatasan dalam perang dengan cara memasukkan asas perikemanusiaan dalam perang.

Asas perikemanusiaan dalam perang telah dikenal sejak jaman kuno. Pada jaman India kuno, misalnya, telah dikenal peraturan-peraturan hukum yang bertujuan me-

34. Lihat Oppenheim, dalam Lauterpacht, (editor), OP.
cit., h 227

lindungi orang-orang tidak berdaya, yang luka dan yang sakit di medan perang. Asas pembedaan antara kombatan dan penduduk sipil (non kombatan) sebagaimana terdapat dalam Hukum Perang modern, juga telah dikenal dalam Hukum Perang India kuno.³⁵ Ceritera Mahabarata mengandung peraturan-peraturan perang seperti larangan untuk menyerang orang-orang yang antara lain telah meletakkan senjata, luka berat, tidak dapat turut serta lagi dalam pertempuran, minta kemurahan hati (ampun), sedang tidur, sedang makan dan minum, sangat lelah atau gila, sedang meniup terompet atau menabuh genderang mengumumkan perang. Kemudian Kitab Undang-undang Manu juga memuat ketentuan-ketentuan terperinci tentang orang-orang yang tidak boleh diserang, barang-barang rampasan dan larangan untuk melakukan kekejaman.³⁶

Yunani kuno dan jaman Kekaisaran Romawi mengenal ketentuan-ketentuan yang melarang pemakaian racun dalam perang, pembunuhan tawanan perang dan penyerangan atas

35. Hal ini tercermin dalam larangan penggunaan senjata tidak pandang bulu (penghancur massal), misalnya dalam ceritera Ramayana dan Mahabarata, lihat Nagendra Singh, Armed Conflicts and humanitarian Laws of Ancient India, dalam buku Christophe Swinarski (editor), Studies and Essays on International Humanitarian Law and Red Cross Principles (in honour of Jean Pictet), Martinus Nijhoff, 1984, hlm. 533.

36. M.W. Mouten, War Crimes and International Law, dalam Mochtar Kusumaatmadja, op. cit., hlm. 9 - 10, lihat pula Nagendra Singh, op. cit., hlm. 533 - 534.

tempat-tempat ibadah. Pengertian kombatant yang dikenal dalam Hukum Perang modern juga berasal dari jaman Kekaisaran Romawi.³⁷

Muncul dan berkembangnya agama Kristen dan Islam di kemudian hari, memberi sumbangan yang tidak kecil terhadap prinsip perikemanusiaan dalam Hukum Perang. Agama Kristen mengajarkan para pengikutnya untuk mencintai sesama, termasuk pula musuh-musuhnya. Semula Gereja menolak menerima perang sebagai moral dalam keadaan apapun dan melarang para pengikutnya menjadi tentara. Namun ketika Kristianitas dihubungkan dengan kekuasaan sekular (duniawi), Gereja juga mengakui adanya perang yang sah. Konsep perang sah (just war) dalam Gereja Kristen dirumuskan oleh St. Augustine sebagai berikut :

"Just war are usually defined as those which avenge injuries, when the nation or city against which war-like action is to be directed has neglected either to punish wrongs committed by its citizens or to restore what has been unjustly taken by it. Further, that kind of war is undoubtedly just which God Himself ordains."³⁸

37. Mochtar Kusumaatmadja, loc. cit.

38. Lihat Ian Brownlie, International Law and the Use of Force by States, Clarendon Press, Oxford, 1963, hlm. 5; dan lihat pula Michael Akehurst, A Modern Introduction to International Law, George Allen and Unwin, London, 1986, hlm. 216.

Hukum Islam mengenal ketentuan-ketentuan perang yang dengan jelas menggambarkan pengaruh rasa perikemanusiaan. Perang adil (just war) menurut agama Islam adalah "jihad" (Perang suci). Dalam "jihad" terdapat ketentuan-ketentuan tentang cara memulai peperangan, larangan untuk menyerang anak-anak, wanita, orang-orang sakit dan lanjut usia, pembagian barang rampasan, perlakuan tawanan perang dan sebagainya. Larangan-larangan untuk tidak menimbulkan kerusakan dan penderitaan yang tidak perlu tersebut bersumber pada ajaran perikemanusiaan sebagaimana dimuat/tercantum dalam Al-Qur'an.³⁹

Pada abad ke-18 perang dipengaruhi oleh kontrol asas perikemanusiaan. Terutama di Eropa, pada masa itu asas perikemanusiaan dalam perang berkembang dengan pesat. Pada tahun 1762 seorang penulis terkenal, JJ. Rousseau, merumuskan asas perikemanusiaan dalam perang melalui definisi tentang perang dan sasaran dari tindakan perang. Dikatakan oleh Beliau bahwa yang merupakan musuh dalam perang dan dapat dibunuh (diserang) adalah para anggota tentara yang sedang mempertahankan negaranya. Dalam hal para anggota tentara tersebut telah meletakkan senjata dan terkalahkan, mereka pun berhenti menjadi musuh dan menjadi manusia semata, yang hidupnya tak seorangpun berhak untuk

39. Mochtar Kusumaatmadja, *op. cit.*, hlm 11.

mengambilnya.⁴⁰

Asas perikemanusiaan dalam perang kemudian dituangkan dalam bentuk perjanjian-perjanjian internasional tertulis. Perjanjian-perjanjian internasional demikian ini mulai diadakan sekitar abad ke-19 dan permulaan abad ke-20. Di bawah pengaruh pekerjaan perikemanusiaan Henry Dunant dalam perang di Solferino (Italia) Juni 1859, pada tahun 1864 disusun Konvensi Jenewa mengenai Perbaikan Nasib Anggota tentara yang Luka dan Sakit di Medan Perang. Dalam perkembangannya pada saat sekarang ini Konvensi Jenewa tahun 1864 tersebut menjadi empat buah konvensi Jenewa tahun 1949 yang pada tahun 1977 dilengkapi dengan dua buah protokol tambahan. Namun sebelum mencapai bentuknya yang sekarang, Konvensi Jenewa tahun 1864 tersebut telah mengalami dua kali perubahan yaitu pada tahun 1906 dan tahun 1929.⁴¹ Disamping itu dalam Konferensi Perda-

40. J.J. Rousseau, The Social Contract, Cole translation, Everyman's Library No. 660, London, 1947, hlm. 9; dalam Mochtar Kusumaatmadja, ibid., hlm. 10.

41. Pada tahun 1906 Konvensi Jenewa 1864 diubah menjadi Konvensi untuk Perbaikan Kondisi dari Para Tentara yang Luka dan Sakit di Medan Perang, ditandatangani di Jenewa 6 Juli 1906. Kemudian dalam Konferensi Diplomatik di Jenewa tahun 1929 dihasilkan : 1). Final Act of the Diplomatic Conference, 27 Juli 1929; 2). Konvensi untuk Perbaikan Kondisi dari Para Tentara yang Luka dan Sakit di Medan Perang, 27 Juli 1929 dan 3). Konvensi yang Berkaitan dengan Perlakuan Tawanan Perang, 27 Juli 1929. Lihat pula Mochtar Kusumaatmadja, op. cit., hlm. 16

maian Den Haag tahun 1907 juga dihasilkan Konvensi tentang Penyesuaian Ketentuan-ketentuan Konvensi Jenewa mengenai yang luka dan sakit pada Peperangan di Laut (Konvensi X) sebagai perluasan dari berlakunya Konvensi Jenewa 1864. Karena dimaksudkan untuk melindungi korban perang, maka asas-asas perikemanusiaan sangat mendominasi seluruh ketentuan dari Konvensi-konvensi Jenewa tersebut.

Disamping itu pekerjaan perikemanusiaan Henry Dunant tersebut juga melatarbelakangi pembentukan Organisasi Palang Merah Internasional ("the International Committee of the Red Cross", selanjutnya di dalam tulisan ini disingkat ICRC) yang semula bernama Komite Internasional untuk Perbaikan/Pertolongan Mereka yang Terluka ("the International Committee for the Relief of the Wounded".⁴² Organisasi ini sangat besar peranannya dalam pembentukan hukum perang tertulis, terutama yang berupa konvensi-konvensi Jenewa tersebut di atas.

Pekerjaan perikemanusiaan Henry Dunant dan keberhasilan negara-negara menyusun Konvensi Jenewa tahun 1864 memberikan dorongan kepada masyarakat bangsa-bangsa untuk mengatur segala sesuatu yang bertalian dengan penyelesaian sengketa internasional, perang dan akibat perang secara

42. Lihat Alma Baccino - Astrada, Manual on the Rights and Duties of Medical Personal in Armed Conflicts, The ICRC & The League of red Cross Societies, hlm. 15

Pada tahun 1907 di kota yang sama diadakan Konferensi Perdamaian kedua. Konferensi ini menghasilkan tiga belas konvensi⁴⁴ yang dimaksudkan sebagai penyempurnaan terhadap konvensi-konvensi Den Haag tahun 1899.

Sebagaimana diketahui bahwa konferensi-konferensi tersebut di atas tidak menghasilkan konvensi yang melarang perang. Namun demikian konvensi-konvensi tersebut di atas menunjukkan usaha untuk mengatur penggunaan kekerasan senjata dalam penyelesaian sengketa internasional sehingga

44. Ketiga belas Konvensi Den Haag tahun 1907 tersebut adalah : 1). Konvensi mengenai Penyelesaian Sengketa Internasional dengan Jalan Damai, 2). Konvensi mengenai Pembatasan Penggunaan Kekerasan dalam Menagih Utang-utang Negara, 3). Konvensi mengenai Cara Memulai Permusuhan, 4). Konvensi mengenai Hukum dan Kebiasaan Peperangan di Darat, 5). Konvensi mengenai Hak-hak dan Kewajiban Negara dan Orang Netral dalam Perang di Darat, 6). Konvensi mengenai Kedudukan Kapal Niaga Musuh pada saat Permulaan Permusuhan, 7). Konvensi Mengenai Perubahan Kapal Niaga menjadi Kapal Perang, 8). Konvensi Mengenai Penempatan Ranjau Laut, 9). Konvensi mengenai Pemboman oleh Satuan-satuan Angkatan Laut di Waktu Perang, 10). Konvensi mengenai Penyesuaian Ketentuan-ketentuan Konvensi Jenewa mengenai Yang Luka dan Sakit pada Peperangan di Laut, 11). Konvensi mengenai Pembatasan Tertentu terhadap Penggunaan Hak untuk Merampas Kapal Musuh di Waktu Perang, 12). Konvensi mengenai Pembentukan Mahkamah Internasional untuk Kapal-kapal yang Dirampas dan 13). Konvensi mengenai Hak-hak dan Kewajiban Negara Netral dalam Perang di Laut. Diantara ketiga belas konvensi tersebut yang relevan dengan Hukum Humaniter adalah Konvensi mengenai Hukum dan Kebiasaan Perang Di Darat dan Konvensi Mengenai Penyesuaian Ketentuan-ketentuan Konvensi Jenewa mengenai yang Luka dan Sakit pada Peperangan di Laut (Konvensi X), karena konvensi-konvensi tersebut banyak memuat ketentuan tentang perlindungan korban perang. Lihat pula Mochtar Kusumaatmadja, *ibid*, hlm. 14.

dengan demikian dapat mengurangi ancaman perang dapat dikatakan berhasil.⁴⁵

Namun demikian tujuh tahun setelah diselenggarakannya Konferensi Perdamaian kedua tersebut ternyata Dunia mencatat terjadinya Perang Dunia Pertama yang berlangsung dari tahun 1914 hingga tahun 1918. Perang Dunia Pertama tersebut membawa kesengsaraan yang luar biasa pada umat manusia. Berjuta-juta orang, baik sipil maupun militer menjadi korban dalam perang tersebut. Kerugian yang berwujud harta benda sulit untuk dapat dihitung.

Mengingat bahwa perang yang dilakukan dengan persenjataan yang lebih modern akan mengakibatkan melapetaka yang lebih besar lagi, maka tidaklah mengherankan apabila umat manusia berusaha sekuat-kuatnya untuk menghapuskan perang, atau sekurang-kurangnya memperkecil kemungkinan timbulnya perang. Usaha untuk menghapuskan atau untuk memperkecil kemungkinan timbulnya perang tersebut dilakukan antara lain melalui pembentukan Liga Bangsa Bangsa (disingkat LBB) pada tahun 1920 dan Penandatanganan Pakta Briand Kellog pada tahun 1928.

Salah satu tujuan pembentukan LBB adalah untuk memelihara perdamaian dan keamanan dunia. Untuk mengurangi terjadinya perang para anggota LBB menyetujui untuk menye-

45. *Ibid*, hlm. 13.

lesaikan perselisihan di antara mereka melalui arbitrase atau penyelesaian peradilan (judicial settlement) atau melalui penyelidikan oleh Dewan (Council), dan mereka setuju untuk tidak mengambil jalan perang hingga tiga bulan setelah putusan dari arbitrator atau hakim atau laporan dari Dewan.⁴⁶

Usaha lain untuk mengurangi terjadinya perang setelah Perang Dunia Pertama adalah melalui pembentukan Pakta Briand-Kellog tahun 1928 atau sering juga disebut Paris Pact 1928. Secara resmi Pakta tersebut berjudul "Treaty for Renunciation of War". Perjanjian ini ditandatangani oleh Jerman, Perancis, Amerika Serikat, Belgia, Inggris, Italia, Jepang, Polandia dan Tsechoslovakia. Di dalam Pembukaan dari Perjanjian tersebut dinyatakan bahwa mereka menolak atau tidak mengakui perang sebagai alat politik mereka, dan mereka sepakat akan mengubah hubungan antar mereka hanya dengan jalan damai. Pada prinsipnya Pakta Briand-Kellog inipun tidak melarang perang sama sekali.⁴⁷ Menurut Ali Sastroamidjojo, berdasarkan Pakta Briand-Kellog tersebut perang masih dimungkinkan yakni untuk membela diri (self defence) dan sebagai alat untuk

46. Pasal 12 Covenant LBB.

47. Lihat G.P.H. Haryomataram, Hukum Humaniter, *op. cit.*, hlm. 8

menegakkan Hukum Internasional yang dilanggar.⁴⁸

Walaupun usaha untuk menghindari perang telah banyak dilakukan, pada tahun 1939 ternyata Perang Dunia Kedua pun meletus hingga tahun 1945 dan membawa korban yang jauh lebih besar daripada Perang Dunia Pertama. Setelah Perang Dunia Kedua tersebut berakhir, dengan diwarnai suasana anti perang dibentuk Perserikatan Bangsa Bangsa (disingkat PBB). Salah satu tujuan pembentukan PBB adalah untuk menyelamatkan generasi yang akan datang dari bencana perang.⁴⁹ Pada prinsipnya PBB melarang anggota-anggotanya untuk menggunakan kekerasan senjata dalam menyelesaikan perselisihan dengan negara lain. PBB hanya mengakui penggunaan kekerasan senjata dalam dua hal, yakni sebagai tindakan bersama di bawah Dewan Keamanan PBB dan sebagai tindakan pembelaan diri (self defence) sebagaimana diatur dalam Bab VII Piagam PBB. Menurut Jean Pictet dalam era setelah dibentuknya PBB ada tiga macam konflik bersenjata yang tidak dilarang Hukum internasional, yakni tindakan bersenjata yang diambil oleh PBB untuk memulihkan perdamaian, operasi bersenjata yang diselenggarakan atas dasar "self defence" dan konflik bersenjata internal yang

48. Ali Sastroamidjojo, Pengantar Hukum Internasional, Bhatara, Jakarta, 1971, hlm. 100.

49. Alinea pertama dari Pembukaan Piagam PBB.

tidak berada di bawah yurisdiksi PBB.⁵⁰

Suasana anti perang setelah terjadinya Perang Dunia Kedua tersebut di atas mempunyai dampak pada berbagai bidang. Salah satu diantaranya adalah dalam bidang Hukum Perang. Karena orang tidak menginginkan adanya perang lagi, maka istilah perang sejauh mungkin dihindari. Sebagaimana dikatakan oleh Ian Brownlie para perancang perjanjian internasional sejak abad ke-20 juga telah berusaha untuk menghindari penggunaan istilah perang.⁵¹

Karena istilah perang tidak disukai lagi, maka istilah Hukum perangpun tidak disukai pula. Namun demikian tidak dapat dipungkiri bahwa konflik-konflik bersenjata masih tetap saja terjadi. Maka masih dianggap perlu adanya ketentuan-ketentuan yang mengatur pertikaian bersenjata, sekalipun pertikaian bersenjata tersebut tidak lagi dinamakan perang, dan sebagai gantinya dipakai istilah "law of armed conflict". Mengenai hal ini Edward Kossoy mengatakan : "The term armed conflict tends to replace, at least in all relevant legal formulation, the older notion of war".⁵² Pernyataan Edward Kossoy ini sebenarnya kurang tepat, karena perang dalam arti politis di mana tidak

50. Jean Pictet, op. cit., hlm 83.

51. Ian Brownlie, op. cit., 393

52. Edward Kossoy, Living With Guerilla, 1976, hlm. 34. dalam G.P.H. Haryomataram, op. cit., hlm 10.

digunakan kekerasan senjata tidak dapat dimasukkan dalam pengertian konflik bersenjata.⁵³

Istilah "armed conflict" banyak dipakai dalam perjanjian-perjanjian internasional setelah Perang Dunia Kedua. Istilah ini juga dipakai dalam Konvensi-konvensi Jenewa tahun 1949, yakni konvensi-konvensi yang dihasilkan dari Konferensi Diplomatik di Jenewa tanggal 21 April hingga 12 Agustus 1949. Konvensi-konvensi Jenewa tahun 1949 tersebut terdiri dari empat buah konvensi, yakni :

- 1). Konvensi untuk Perbaikan Keadaan Yang Luka dan Sakit dalam Angkatan Perang di Medan Pertempuran Darat,
- 2). Konvensi untuk Perbaikan Keadaan Angkatan Bersenjata di Laut yang Luka, Sakit dan Korban Karam,
- 3). Konvensi mengenai Perlakuan Tawanan Perang dan
- 4). Konvensi mengenai Perlindungan Penduduk Sipil pada waktu Perang.

Konvensi-konvensi tersebut juga sering disebut Konvensi-konvensi Palang Merah, karena diadakan atas prakarsa dari organisasi Palang Merah Internasional (ICRC).

Dalam Pasal 2 (pasal kembar) Konvensi-konvensi Jenewa tahun 1949 ditentukan bahwa :

"In addition to the provisions which shall be implemented in peace time, the present Convention shall

53. Mengenai bentuk-bentuk perang lihat uraian dalam sub bab 2, hlm. 53 - 55.

apply to all cases of declared war or of any armed conflict".

Dengan demikian berlakunya Konvensi-konvensi Jenewa tahun 1949 tersebut lebih luas daripada Hukum Perang yang ada sebelumnya. Jika Hukum Perang sebelum Konvensi-konvensi Jenewa tahun 1948 hanya mengatur "perang yang dinyatakan", maka konvensi-konvensi Jenewa tahun 1949 berlaku baik terhadap "perang yang dinyatakan/diumumkan" maupun terhadap konflik-konflik bersenjata lainnya yang oleh ketentuan-ketentuan Hukum Perang sebelum dibentuknya Konvensi-konvensi Jenewa 1949 tidak disebut perang.

Sejalan dengan kecenderungan untuk mengganti istilah Hukum Perang dengan istilah "law of armed conflict", dapat dikemukakan adanya perkembangan lain. Jika pada permulaan abad ke-20 Hukum Perang berusaha untuk mengatur cara berperang, misalnya Konvensi-konvensi Den Haag tahun 1899/1907 seperti tersebut di muka, maka sesudah Perang Dunia Kedua usaha untuk mengatur perang terdesak oleh suatu usaha untuk melindungi orang dari kekejaman perang. Oleh karena itu penyusunan perjanjian-perjanjian internasional yang mengatur soal konflik bersenjata pada masa setelah Perang Dunia Kedua asas perikemanusiaan memegang peranan yang dominan.⁵⁴

Mengingat perkembangan seperti tersebut, tidaklah

54. Lihat pula G.P.H. Haryomataram, *op. cit.*, hlm. 12

mengherankan jika istilah "law of armed conflict" kemudian mengalami perubahan. Di dalam beberapa resolusi dan konferensi ditampilkan istilah baru yakni "International Humanitarian Law Applicable in Armed Conflicts". Sebagai contohnya pada tahun 1971 diadakan suatu konferensi yang berjudul "Conference of Government Experts of the Reaffirmation and Development of International Humanitarian Law Applicable in Armed Conflicts".

Pada tahun 1974, 1975, 1976 dan 1977 diadakan konferensi yang berjudul "Diplomatic Conference of the Reaffirmation and Development of International Humanitarian Law Applicable in Armed Conflicts". Konferensi ini menghasilkan :

- 1). Protokol Tambahan untuk Konvensi-konvensi Jenewa tanggal 12 Agustus 1949 dan Berhubungan dengan Perlindungan Korban dari Pertikaian Bersenjata Internasional, tanggal 8 Juni 1977. (Protokol Additional to the Geneva Convention of 12 August 1949 and Relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts, 8 June 1977 : Protokol I);
- 2). Protokol Tambahan untuk Konvensi-konvensi Jenewa tanggal 12 Agustus 1949 dan Berhubungan dengan Perlindungan Korban dalam Pertikaian Bersenjata Internal (Protokol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949 and Relating to the Protection of Victims

of Non-International Armed Conflicts, 8 June 1977 :
Protokol II).

Istilah "International Humanitarian Law Applicable in Armed Conflicts" dirasa terlalu panjang. Oleh karena itu istilah tersebut biasa disingkat dengan "International Humanitarian Law", yang dalam bahasa Indonesia disingkat menjadi Hukum Humaniter.

Disebabkan oleh latar belakang perkembangan istilah yang demikian tersebut, maka ada yang berpendapat bahwa Hukum Humaniter merupakan bagian dari Hukum Perang, yakni yang berupa ketentuan-ketentuan Jenewa (Geneva Rules). Tetapi disamping itu ada pula yang berpendapat bahwa istilah Hukum Humaniter tidak lain merupakan nama baru dari Hukum Perang.

Geza Herzeght, seorang ahli Hukum Internasional Yugoslavia, misalnya mengatakan bahwa :

"We inevitably come to the conclusion that the term International Humanitarian Law cannot be properly used in other than its stricter meaning, in my view, this term should be restricted to the rules of the so called Geneva Law." ⁵⁵

Alasan-alasan mengapa ia berpendapat demikian adalah bahwa yang benar-benar dapat dikatakan mempunyai sifat internasional serta humaniter hanyalah apa yang disebut Hukum

55. Geza Herzeght, dalam G.P.H. Haryomataram, *ibid.*, hlm. 14

Jenewa saja. Apabila Hukum Den Haag dimasukkan, maka hal ini hanya mengurangi sifat humaniter yang begitu diutamakan.⁵⁶

Berbeda dengan pandangan tersebut di atas, J.G. starke berpendapat bahwa istilah Hukum Humaniter merupakan nama baru dari Hukum Perang. Hal ini tercermin dari pernyataannya sebagai berikut :

"One of the most remarkable development of the last decade, and which largely explains the replacement of the former title of this branch of international Law, "law of war", by the present name "International Humanitarian Law",... " ⁵⁷

Pandangan serupa juga dianut oleh F. Sugeng Istanto dan G.P.H. Haryomataram. Pandangan F. Sugeng Istanto tersebut dapat disimpulkan dari pernyataannya sebagai berikut :
 "Telah lama Hukum Perang Internasional, yang kini juga disebut Hukum Humaniter Internasional, ... " ⁵⁸ Kemudian G.P.H. Haryomataram dalam uraiannya tentang Hukum Humaniter menyimpulkan bahwa Hukum Humaniter adalah nama baru untuk Hukum Perang dan terdiri dari Hukum Den Haag, Hukum Jenewa dan Protokol tahun 1977 serta konvensi-konvensi

56. Ibid. Disamping Geza Herzeght, ahli lain yang berpandangan bahwa Hukum Humaniter hanya terdiri dari Hukum Jenewa adalah Mochtar Kusumaatmadja dan Atje Misbach Muchjidin, lihat hlm. 6 - 7.

57. J.G. starke, op. cit., hlm. 527.

58. F. Sugeng Istanto, op. cit., hlm. 1.

lain yang termasuk apa yang dahulu disebut Hukum Perang.⁵⁹

Dalam tulisan ini penulis menggunakan istilah Hukum Humaniter untuk semua ketentuan hukum yang mengatur konflik bersenjata, termasuk perang. Ada beberapa alasan dari penggunaan istilah Hukum Humaniter dalam tulisan ini, yakni :

- 1). berlakunya Hukum humaniter lebih luas daripada Hukum Perang tradisional, yakni mencakup perang yang dinyatakan maupun konflik-konflik bersenjata lainnya yang oleh Hukum Perang tradisional tidak diatur,
- 2). Protokol I dan II tahun 1977 selain memuat ketentuan tentang perlindungan korban perang juga banyak memuat ketentuan tentang cara-cara berperang sebagaimana diatur oleh konvensi-konvensi Den Haag tahun 1899/1907 dan
- 3). tulisan ini difokuskan pada perlindungan korban perang, yaitu perlindungan pasukan polisi (khususnya POLRI) di saat perang.

Sanksi Hukum Humaniter

Sebagaimana dikatakan di muka bahwa Hukum Humaniter merupakan bagian dari Hukum Internasional. Sebagai bagian dari Hukum Internasional, Hukum Humaniter juga memiliki

59. G.P.H. Haryomataram, op. cit., hlm. 39-40.

sifat-sifat Hukum Internasional pada umumnya yakni banyak/ sering dilanggar karena tidak adanya badan internasional yang dapat memaksakan ditaatinya Hukum Internasional. Namun demikian Hukum Humaniter sendiri telah berupaya untuk menegakkan ketentuan-ketentuannya terhadap setiap pelanggaran yang terjadi dengan jalan mengenakan sanksi pada para pelanggarnya.

Sanksi Hukum Humaniter yang umum adalah penghukuman pelaku pelanggaran sebagai penjahat perang. Setiap pelanggaran terhadap ketentuan Hukum Humaniter dapat diklasifikasikan sebagai kejahatan perang.⁶⁰ Penghukuman para penjahat baik selama maupun sesudah permusuhan dilakukan melalui proses peradilan sebagaimana mestinya seperti misalnya dalam peradilan para penjahat perang dalam Perang Dunia Kedua di Nuremberg dan Tokyo oleh Pengadilan Mahkamah Militer Internasional antara tahun 1945 - 1948.

Disamping diadili oleh peradilan internasional, para penjahat perang juga dapat diadili oleh Pengadilan Nasional negerinya sendiri maupun negara musuh. Suatu negara yang berperang berhak untuk menghukum karena kejahatan perang para anggota angkatan bersenjata musuhnya

60. Pasal 6 Piagam Mahkamah Militer Internasional Nuremberg tahun 1946. Lihat pula Ali Sastroamodjojo, op. cit., hlm. 283; dan David H'Ott, Public International Law in the Modern World, Pitman Publishing, London, 1987, hlm. 323.

yang jatuh ke tangannya, atau yang telah melakukan kejahatan perang di dalam yurisdiksi wilayahnya.

Dalam hal-hal tertentu Hukum Humaniter juga mengatur soal sanksi terhadap pelanggaran. Sebagai contohnya, Pasal 3 konvensi IV Den Haag tahun 1907 menetapkan jika negara yang berperang melanggar suatu Hukum Perang, maka negara tersebut harus mengganti kerugian dan bertanggung jawab atas semua tindakan yang dilakukan oleh orang-orang dalam barisan angkatan bersenjata. Ganti rugi tersebut dapat dituntut oleh pihak yang dirugikan misalnya waktu pembuatan traktat perdamaian.

Dalam rangka menegakkan ketentuan-ketentuannya Konvensi-konvensi Jenewa tahun 1949 menentukan sanksi pidana dalam Pasal 29 Konvensi I, Pasal 50 Konvensi II, Pasal 129 Konvensi III, dan Pasal 146 Konvensi IV. Pasal-pasal tersebut merupakan ketentuan yang bersamaan (pasal kembar). Pengaturan sanksi pidana dalam Konvensi-konvensi Jenewa tahun 1949 tersebut dilakukan secara tidak langsung, yakni dengan jalan memerintahkan kepada negara-negara peserta untuk menghukum para pelanggar.

Menurut G.P.H. Haryomataram⁶¹ masih terdapat upaya lain disamping yang telah disebutkan di atas, untuk menegakkan ketentuan Hukum Humaniter yang dilanggar, yakni

61. G.P.H. Haryomataram, *op. cit.*, hlm 112.

pihak yang menderita kerugian akibat pelanggaran tersebut dapat mengambil tindakan yang biasanya disebut "measures of self help", seperti mengajukan protes (complaints), melakukan pembalasan (reprisals) dan menuntut ganti rugi (kompensasi).

2. Perang dan konflik bersenjata bukan perang

Hukum Internasional mengakui perang sebagai salah satu bentuk hubungan internasional. Secara garis besar hubungan internasional (antar negara) dapat dibagi menjadi hubungan damai dan hubungan tidak damai. Perang merupakan bentuk hubungan antar negara yang tidak damai.

Pada umumnya para penulis pun masih menganggap perang sebagai salah satu cara penyelesaian sengketa internasional. Menurut J.G. Starke penyelesaian sengketa internasional dapat dilakukan melalui cara-cara damai dan cara-cara kekerasan atau paksaan. Perang merupakan salah satu cara penyelesaian sengketa secara paksa atau dengan jalan kekerasan.⁶²

Menurut Quincy Wright dalam pengertian yang paling luas perang diartikan sebagai hubungan kekerasan dari kesatuan-kesatuan yang berbeda tetapi mempunyai kekuatan yang seimbang. Dalam pengertian ini tubrukan antar bin-

62. J.G. Starke, op. cit., hlm. 464 dan 499.

tang, suatu pertarungan antara seekor singa melawan seekor harimau, pertempuran antara dua suku bangsa primitif dan pertikaian antara dua negara modern merupakan perang.⁶³

Dalam hubungan masyarakat internasional pengertian perang dipersempit dan pada umumnya diartikan sebagai pertikaian antara dua atau lebih negara dengan menggunakan angkatan bersenjata mereka. Sebagaimana J.G. starke mengemukakan :

"...., and war in its most generally understood sense was a contest between two or more states primarily through their armed forces, the ultimate purpose of each contestant or each contestant group being to vanquish the others and impose its own conditions of peace"⁶⁴

Pengertian serupa juga diberikan oleh L. Oppenheim dengan mengatakan bahwa :

"War is a contention between two or more states through their armed forces, for the purpose of overpowering each other and imposing such conditions of peace as the victor pleases."⁶⁵

Pada jaman dulu sering perang terjadi disebabkan oleh alasan-alasan yang sederhana (kecil). Ketiadaan hubungan yang erat antar kelompok (bangsa), perbedaan tingkat budaya dan cara-cara berpikir, serta saingan dalam

63. Quincy Wright, *A Study of War*, Vol I, The University of Chicago Press, Chicago - Illionis, 1951, hlm. 8.

64. J. G. starke, *op. cit.*, hlm. 501

65. L. Oppenheim, dalam Lauterpach, *op. cit.*, hlm. 202.

memperoleh jalan masuk ke sumber-sumber daya alam atau perdagangan, seringkali menyebabkan terjadinya konflik bersenjata (perang) yang pada umumnya mengakibatkan perbudakan atau kematian pada pihak yang kalah.⁶⁶ Lama-kelamaan seiring dengan kemajuan peradaban manusia, mulailah disadari bahwa penggunaan perang yang tanpa batas akan merugikan umat manusia sendiri. Oleh karena itu kemudian penggunaan perang tersebut dibatasi, yakni harus ada alasan-alasan yang sah untuk melakukan perang. Pada jaman Kekaisaran Romawi dikenal adanya perang yang sah (bellum justum). Cicero dalam bukunya yang berjudul "de Republica" mengajarkan bahwa perang yang dijalankan tanpa batasan adalah perang yang tidak sah, sebab kecuali untuk pembalasan atau menghalau musuh, tiada perang sah yang dapat dijalankan.⁶⁷ Pada jaman berikutnya St. Augustine (354 - 430) membedakan antara "just war" dan "unjust war". Perang sah (just war) adalah perang yang dilakukan untuk menuntut bela, di mana perang tersebut ditujukan kepada suatu negara yang telah mengabaikan untuk menghukum perbuatan salah dari para warganya sendiri atau untuk memperbaiki keadaan yang ditimbulkan oleh tindakan-tindakan salah yang dilakukannya. Grotius (1583 - 1645) membedakan antara "legal war" dan "illegal war". Perang dikatakan legal (sesuai dengan hukum) jika dilakukan untuk memper-

66. Lihat Ian Brownlie, *op. cit.*, hlm. 3

67. Lihat Ali Sastroamidjojo, *op. cit.*, hlm. 197.

tahankan kepentingan-kepentingan vital dari negara.⁶⁸

Penggunaan perang semakin dibatasi oleh perjanjian-perjanjian internasional pada akhir abad ke-19 dan abad ke-20. Hal ini tercermin misalnya dalam Konvensi-konvensi Den Haag tahun 1899/1907, Covenant LBB, Pakta Briand-Kellog tahun 1928 dan Piagam PBB. Bahkan sebagai ungkapan rasa anti perang Piagam PBB tidak menggunakan istilah perang. Namun demikian penggunaan kekerasan senjata di bawah Dewan Keamanan PBB dan tindakan "self defence" yang diijinkan oleh PBB dapat merupakan perang menurut pandangan umum. Mengenai perang itu sendiri menurut Hukum Perang tradisional juga dibatasi dengan persyaratan-persyaratan tertentu.

Konvensi III Den Haag tahun 1907 menentukan bahwa untuk memulai suatu perang harus didahului dengan adanya suatu pernyataan yang eksplisit, baik dalam bentuk deklarasi (pernyataan) perang yang menyatakan alasan yang mendasari dilakukannya perang tersebut atau sebuah ultimatum yang berisi pernyataan bersyarat untuk melakukan perang.⁶⁹ Adanya pertikaian bersenjata antara negara di mana masing-masing pihak berusaha untuk saling mengalahkan lawannya sehingga yang menang dapat memaksakan syarat-

68. Lihat Michael Akehurst, *loc. cit.*

69. Pasal 1

syarat yang diinginkan, menurut pandangan umum mungkin telah dianggap sudah terjadi perang. Akan tetapi secara hukum keadaan demikian tersebut belum tentu merupakan perang, karena menurut Hukum Pertikaian Bersenjata yang bersifat Internasional baru dikatakan perang kalau dimulai dengan disertai pernyataan perang yang dikenal dengan istilah "animus belligerenti" (niat untuk berperang).⁷⁰

Adanya pertikaian bersenjata antar negara yang bertujuan untuk mengalahkan pihak lawan tanpa adanya suatu pernyataan perang dapat digolongkan ke dalam perang dalam arti teknis.⁷¹ Disamping perang dalam arti teknis dan perang dalam arti hukum terdapat perang dalam arti politis yakni di mana suatu negara menyatakan perang terhadap negara lain tanpa pernah menggunakan senjata. Sebagai contohnya di dalam Perang Dunia Kedua terdapat kurang lebih lima puluh negara yang menyatakan perang tetapi lebih dari setengahnya tidak turut secara aktif menggunakan kekuatan senjatanya (militer).⁷²

Kenyataan menunjukkan bahwa banyak sekali pertikaian bersenjata yang tidak memenuhi syarat sebagai perang dalam arti hukum. Tidak jarang terjadi suatu negara me-

70. Atje Misbach Muchjidin, *op. cit.*, hlm. 2

71. *Ibid.* hlm. 2 - 3.

72. *Ibid.*

lakukan tindakan permusuhan terhadap negara lain tanpa didahului suatu pernyataan/pengumuman perang.

Pertikaian bersenjata yang tidak memenuhi persyaratan perang dalam arti hukum tersebut tidak hanya terbatas antara negara saja, tetapi juga dapat terjadi antara kelompok-kelompok masyarakat dalam suatu negara berhadapan dengan pemerintahnya yang sah. Oleh karena itu dalam membahas tentang perang J. G. Starke⁷³ membedakan antara :

- 1). perang yang sebenarnya antara negara-negara dan
- 2). konflik bersenjata atau pelanggaran perdamaian yang tidak mempunyai karakter perang, dan tidak terbatas pada permusuhan yang melibatkan hanya negara-negara saja, tetapi bisa mencakup perjuangan di mana kesatuan-kesatuan bukan negara ikut berpartisipasi.

Pertikaian bersenjata bukan perang tersebut mempunyai akibat yang sama dengan akibat perang yang sebenarnya, yakni dapat menimbulkan penderitaan yang tidak terbatas baik bagi para pihak yang terlibat pertikaian maupun pihak lain yang tidak terlibat. Oleh karena itu bagaimanapun juga status dan bentuk dari pertikaian bersenjata bukan perang tersebut tetap memerlukan hukum yang mengaturnya, baik mengenai cara dan alat yang digunakan maupun yang mengatur akibat-akibatnya, sehingga kekejaman-

73. J.G. Starke, op. cit., Hlm. 503

kekejaman yang bertentangan dengan martabat manusia sedapat mungkin dibatasi dan penghargaan atas harga diri manusia dapat dipertahankan.⁷⁴

Dapat dikatakan bahwa dalam Hukum Perang sebelum Konvensi-konvensi Jenewa tahun 1949, konflik-konflik bersenjata bukan perang tersebut belum mendapatkan pengaturan. Sebagai contohnya Konvensi-konvensi Den Haag tahun 1899/1907 hanya mengatur perang yang dinyatakan dan terbatas pada perang antar negara peserta konvensi saja. Apabila dalam perang tersebut terlibat satu saja negara bukan peserta konvensi, maka konvensi-konvensi Den Haag tahun 1899/1907 tersebut menjadi tidak berlaku.⁷⁵

Konvensi-konvensi Jenewa tahun 1949 mempunyai cakupan berlaku yang lebih luas dari pada konvensi-konvensi Den Haag tahun 1899/1907. Berdasarkan Pasal 2 yang bersamaan (kembar) dari Konvensi-konvensi Jenewa tahun 1949, maka konvensi-konvensi Jenewa tahun 1949 tersebut berlaku baik terhadap perang yang dinyatakan (didahului pernyataan perang) maupun setiap konflik bersenjata lainnya yang timbul antar negara Peserta, bahkan sekalipun keadaan perang tersebut tidak diakui oleh salah satu dari negara yang terlibat. Konvensi-konvensi Jenewa

74. Lihat pula Atje Misbach Muchjidin, *loc. cit.*

75. Lihat F. Sugeng Istanto, *op. cit.*, hlm. 33.

tahun 1949 juga berlaku di dalam setiap peristiwa pendudukan, bahkan meskipun pendudukan tersebut tanpa disertai adanya perlawanan bersenjata dari pihak yang diduduki. Berlakunya Konvensi-konvensi Jenewa tahun 1949 tidak terbatas hanya pada perang atau konflik bersenjata antar negara peserta Konvensi saja. Dalam suatu perang atau pertikaian bersenjata di mana terlibat negara bukan peserta Konvensi, maka Konvensi-konvensi Jenewa tahun 1949 tetap berlaku dalam hubungan antar negara Peserta Konvensi dan dengan negara bukan peserta Konvensi yang terlibat konflik, Konvensi-konvensi Jenewa tahun 1949 tersebut tetap mengikat asal negara bukan pihak Konvensi tersebut menerima dan menerapkan ketentuan-ketentuan Konvensi.

Disamping itu Konvensi-konvensi Jenewa tahun 1949 juga mengatur konflik bersenjata non-internasional.⁷⁶ Yang dimaksud konflik bersenjata non-internasional dalam Konvensi-konvensi ini adalah konflik bersenjata yang terjadi di wilayah salah satu peserta Konvensi. Sebagaimana disinggung di atas⁷⁷ sebelum berlakunya Konvensi-konvensi Jenewa tahun 1949, konflik bersenjata non-internasional pada prinsipnya tidak termasuk pengaturan Hukum Internasional, tetapi tunduk pada hukum dari negara yang ber-

76. Pasal 3 bersamaan (kembar).

77. Lihat hlm. 55.

sangkutan. Namun memang terdapat kemungkinan bahwa bagi konflik bersenjata non-internasional tertentu berlaku Hukum Internasional. Kemungkinan tersebut terjadi misalnya jika pemberontak memperoleh pengakuan sebagai belligerent (pihak yang berperang) dari negara yang ditentangnya atau dari negara ketiga. Dengan adanya pengakuan dari negara yang ditentangnya itu berlakulah Hukum Konflik Bersenjata Internasional di antara pihak-pihak yang bertikai. Adapun adanya pengakuan dari negara ketiga mempunyai akibat berlakunya Hukum Netralitas antara negara ketiga tersebut dengan pihak-pihak yang bertikai.

Sebagaimana disebutkan di muka bahwa Konvensi-konvensi Jenewa tahun 1949 tersebut disertai dengan dua protokol tambahan (Protokol I dan II tahun 1977). Sebagai tambahan terhadap Konvensi-konvensi Jenewa tahun 1949, maka kedua Protokol tahun 1977 berlaku juga terhadap perang dan konflik bersenjata lainnya sebagaimana diatur dalam Konvensi-konvensi Jenewa tahun 1949.⁷⁸

Protokol I tahun 1977 berkaitan dengan perlindungan korban dalam konflik bersenjata internasional. Pengertian konflik bersenjata internasional yang ditetapkan dalam Konvensi-konvensi Jenewa tahun 1949 diperluas oleh Protokol I tahun 1977. Dalam menetapkan lingkungan berlakunya,

78. Pasal 1 ayat 3 Protokol I dan Pasal I ayat 1 Protokol II.

Protokol I tahun 1977 menetapkan bahwa situasi yang disebut dalam Pasal 2 bersamaan (kembar) Konvensi-konvensi Jenewa tahun 1949 diartikan mencakup pula konflik bersenjata yang berupa perjuangan rakyat melawan pemerintah rasialis dalam rangka menentukan nasib sendiri sesuai dengan ketentuan Piagam PBB.⁷⁹ Disamping itu Protokol I tahun 1977 juga mengakui perang gerilya tertentu, yakni perang gerilya di wilayah pendudukan dan perang gerilya dalam perjuangan penentuan nasib sendiri suatu bangsa, sebagai konflik bersenjata internasional.⁸⁰ Dalam perang gerilya tersebut apabila para gerilyawan memenuhi syarat-syarat tertentu, maka mereka dapat ditetapkan sebagai kombatan. Dengan diakuinya gerilyawan sebagai kombatan dalam Protokol tersebut berarti pula bahwa perang gerilya tersebut dimasukkan ke dalam pengertian konflik bersenjata internasional.

Protokol II tahun 1977 berkaitan dengan perlindungan korban dalam konflik bersenjata non-internasional. Protokol ini dimaksudkan untuk mengembangkan dan melengkapi ketentuan Pasal 3 bersamaan (kembar) Konvensi-konvensi Jenewa tahun 1949. Berlakunya Protokol II tahun 1977 hanya meliputi konflik bersenjata non-internasional

79. Pasal 1 ayat 4.

80. Lihat F. Sugeng Istanto, op. cit., hlm. 85.

tertentu yang ditetapkan protokol tersebut. Adapun persyaratan yang ditetapkan itu adalah bahwa konflik bersenjata itu melibatkan angkatan bersenjata pemberontak, dan disamping itu pemberontakannya telah menguasai wilayah negara yang bersangkutan sedemikian rupa hingga memungkinkan mereka melaksanakan operasi militer yang terus menerus dan melaksanakan ketentuan-ketentuan Protokol ini.⁸¹

Sebagai perbandingan perang dan pertikaian bersenjata lainnya yang bukan perang menurut Hukum Internasional, dalam Sub Bab ini penulis uraikan pula pengertian perang menurut Hukum Nasional Indonesia. Hukum Nasional Indonesia tidak menentukan secara tegas (eksplisit) tentang pengertian perang. Ketentuan mengenai pengertian perang menurut Hukum Nasional Indonesia dapat disimpulkan dari Pasal 11 Undang Undang Dasar 1945, Pasal 37 Undang-undang Nomor 29 tahun 1954 tentang Pertahanan Negara Republik Indonesia⁸² dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 20 tahun 1982.

Dalam Pasal 11 UUD 1945 ditentukan bahwa :
"Presiden dengan persetujuan DPR menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain". Dari ketentuan tersebut dapat disimpulkan bahwa perang menurut

81. Pasal 1 ayat 1.

82. Dicitat dengan UU Nomor 20 tahun 1982 (lihat konsideran).

UUD 1945 adalah perang yang diumumkan (didahului oleh pernyataan perang), di mana pihaknya adalah negara-negara. Pengertian perang yang demikian tersebut juga dianut oleh Undang-undang nomor 29 tahun 1954 tentang Pertahanan Republik Indonesia. Hal ini dapat disimpulkan dari ketentuan Pasal 37 Undang-undang tersebut yang menentukan bahwa : "Presiden menyatakan perang dan mengadakan perdamaian setelah mendapat persetujuan DPR."

Berbeda dengan UUD tahun 1945 dan Undang-undang Nomor 29 tahun 1954 yang hanya mengenal perang yang dinyatakan, Undang Undang Nomor 20 tahun 1982 tidak hanya mengenal perang internasional yang dinyatakan saja, tetapi juga mengenal bentuk-bentuk konflik bersenjata lainnya. Hal ini dapat disimpulkan dari tujuan pertahanan keamanan negara menurut Undang-undang tersebut. Pasal 3 Undang-undang tersebut menentukan bahwa :

"Pertahanan keamanan negara bertujuan untuk menjamin tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasar Pancasila dan UUD '45 terhadap segala ancaman baik dari luar maupun dari dalam negeri dan tercapainya tujuan nasional."

Dari kata-kata "ancaman baik dari luar negeri maupun dari dalam negeri", maka dapat diketahui bahwa ancaman tersebut sangat luas bentuknya. Ancaman dari luar negeri dapat berwujud perang yang dinyatakan maupun setiap tindakan permusuhan lainnya, termasuk segala bentuk konflik bersen-

jata bukan perang yang ditujukan terhadap negara Republik Indonesia. Sedangkan dari kata-kata "ancaman dari dalam negeri" dapat disimpulkan bahwa Undang Undang Nomor 20 tahun 1982 tersebut mengenal pula konflik bersenjata intern (non-internasional) yang timbul dari dalam negeri Indonesia sendiri.⁸³

3. Pengaturan tentang kedudukan polisi dari negara-negara yang bertikai dalam Hukum Humaniter

Salah satu prinsip dasar dari Hukum Humaniter adalah pembedaan penduduk dari negara-negara yang bertikai ke dalam dua golongan yakni golongan kombatan di satu pihak dan golongan penduduk sipil di lain pihak. Pembedaan tersebut perlu diadakan pertama untuk mengetahui siapa yang boleh turut serta bertempur secara langsung dan siapa yang tidak. Kemudian pembedaan itu juga perlu untuk menentukan siapa yang boleh dijadikan obyek kekerasan (diserang dan dibunuh) dan siapa yang harus dilindungi. Dengan kata lain, melalui prinsip pembedaan tersebut dapat diketahui siapa yang boleh dijadikan obyek kekerasan, dan siapa yang harus dilindungi karena tidak turut serta bertempur.

Pada mulanya perang merupakan sengketa bukan hanya antar negara, tetapi juga antar warga negara dan seluruh

83. Lihat pula F. Sugeng Istanto, *op. cit.*, 250.

penduduk dari negara-negara yang bertikai. Dalam perang yang demikian ini setiap penduduk, entah itu wanita, anak-anak maupun orang lanjut usia, dapat dijadikan budak atau dibunuh dalam pertempuran. Sebagaimana dikatakan oleh Lester Nurick : "... , for until the Middle Ages, it was the conception of war to treat all inhabitants of the States at war, including women and children, as actual enemies, subject to being slaughtered.⁸⁴ Oleh karena itu dalam perang-perang pada jaman dahulu sering terjadi suatu bangsa yang kalah perang dimusnahkan atau dijadikan budak oleh bangsa yang menang perang. Dengan demikian dalam suatu peperangan tidak jarang terjadi pembantaian secara besar-besaran pada umat manusia, termasuk terhadap wanita, anak-anak maupun orang lanjut usia. Perang yang demikian kemudian dirasakan sangat merugikan umat manusia. Lambat laun dibuatlah peraturan-peraturan yang menjamin jiwa serta harta benda penduduk, yakni mereka yang secara langsung maupun tidak langsung tidak termasuk angkatan bersenjata dan oleh karena itu tidak turut serta bertempur. Peraturan-peraturan tersebut kemudian berkembang menjadi prinsip hukum yang membedakan antara orang-orang yang turut serta bertempur yang disebut kombatan dan penduduk dari negara-negara yang bertikai yang tidak turut

84. Lester Nurick, loc. cit.

serta bertempur yang disebut penduduk sipil.

Doktrin pembedaan antara kombatan dan penduduk sipil dalam bentuknya yang modern dirumuskan untuk pertama kalinya oleh J.J. Rousseau dalam bukunya "The Social Contract" sebagai berikut :

"War is not a relation between man and man, but between State and State, and individuals are enemies only accidentally, not as men nor as citizens, but as soldiers, not as members of their country, but as its defenders.

The object of the war being the destruction of the hostile State, the other side has a right to kill its defenders while they are bearing arms, but as soon as they lay them down and surrender they cease to be enemies or instruments of the enemy, and become once merely men, whose lives no one has any right to take."⁸⁵

Dalam merumuskan perang tersebut J.J. Rousseau mengemukakan teori pembatasan tentang siapa yang merupakan musuh dalam perang. Bertitik tolak pada pengertian perang sebagai hubungan antar negara, dikatakan oleh Beliau bahwa orang perorangan, pada prinsipnya, tidaklah merupakan musuh dalam perang, baik selaku manusia maupun selaku warga negara dari negara yang berperang, kecuali jika ia adalah tentara. Dengan menetapkan siapa-siapa yang merupakan musuh dan siapa yang bukan musuh, J.J. Rousseau menetapkan asas pembedaan antara kombatan dan penduduk sipil.

85. J.J. Rousseau, dalam Jean Pictet, op. cit., hlm. 22 - 23

pil.⁸⁶ Berdasarkan pembedaan tersebut kemudian dikembangkan pula pembatasan sasaran perang, yaitu yang menjadi sasaran sah perbuatan perang hanyalah angkatan bersenjata.

Teori pembedaan sebagaimana dirumuskan oleh J.J. Rousseau tersebut kemudian dianut oleh para sarjana Eropa lainnya. Sebagian besar sarjana Eropa waktu itu berpandangan bahwa keadaan permusuhan tidak ada antar warga negara dan penduduk dari negara-negara yang bertikai tersebut. Portalis, seorang yuris dan negarawan, di muka "Prizecourt" di Perancis mengatakan bahwa perang adalah hubungan antar negara-negara bukan antara individu-individu dan orang-orang tersebut merupakan musuh hanya jika mereka menjadi prajurit.⁸⁷ Oleh karena itu dalam perang harus diadakan pembedaan antara penduduk yang tidak ikut bertempur (penduduk sipil) dan para pejuang (kombatan). Prinsip pembedaan ini sejak akhir abad ke-19 diterima di seluruh Eropa. Pernyataan-pernyataan resmi abad ke-19 menegaskan bahwa satu-satunya sasaran sah dari perang adalah untuk memperlemah kekuatan militer musuh. Dapat dikemukakan sebagai contoh adalah Konsideran Deklarasi St. Petersburg tahun 1868 antara lain menyatakan bahwa : "That the only legitimate object which States should endeavour

86. Lihat F. Sugeng Istanto, op. cit., hlm. 7.

87. G.P.H. Djatikoesoemo, Hukum Internasional Bagian Perang, NV. Pemandangan, Djakarta, 1956, hlm. 3.

to accomplish during war is to weaken the military forces of the enemy." Menurut Lester Nurick pernyataan tersebut juga memberi efek hukum, yaitu bahwa penduduk dari negara-negara yang bertikai tidak boleh saling menganggap sebagai musuh, kecuali bila mereka itu tentara.⁸⁸

Perkembangan prinsip pembedaan antara kombatan dan penduduk sipil tersebut mempengaruhi usaha pengkodifikasi Hukum Kebiasaan Internasional ke dalam bentuk perjanjian-perjanjian internasional multilateral pada akhir abad ke-19 dan awal abad ke-20. Dalam perjanjian-perjanjian internasional pada akhir abad ke-19 dan permulaan abad ke-20 prinsip pembedaan antara kombatan dan penduduk sipil tersebut mulai diterima sebagai prinsip Hukum Internasional, bahkan diterima sebagai "cornerstone" dari seluruh Hukum Perang.⁸⁹

Prinsip pembedaan antara kombatan dan penduduk sipil diatur dalam perjanjian internasional tertulis untuk pertama kalinya dalam Annex dari Konvensi Den Haag tahun 1899/1907 tentang Hukum dan Kebiasaan Perang di darat. Annex tersebut biasa disebut "Hague Regulations" (dalam tulisan dini disingkat HR). Bab I HR mengatur tentang "belligerent" yakni mereka yang memiliki hak-hak dan

88. Lester Nurick, *loc. cit.*

89. E. Rosenblad, dalam F. Sugeng Istanto, *op. cit.*, hlm. 8.

kewajiban-kewajiban perang atau yang biasa disebut kaum kombatan. Dari ketentuan-ketentuan pasal 1, 2 dan 3 HR dapat disimpulkan bahwa yang termasuk kaum kombatan meliputi :

- 1). tentara (armies) atau anggota-anggota angkatan bersenjata dari pihak-pihak yang bertikai,
- 2). anggota-anggota milisi dan korp sukarela yang memenuhi syarat-syarat sebagai berikut :
 - a). dipimpin oleh seseorang yang bertanggung jawab atas bawahannya,
 - b). memakai tanda/lencana khusus yang dapat dilihat atau dikenali dari jauh,
 - c). membawa senjata secara terbuka dan
 - d). melakukan operasinya sesuai dengan hukum dan kebiasaan perang.

Jika pada suatu negara yang bertikai milisi atau korp sukarela demikian itu merupakan tentara, atau bagian darinya, mereka dimasukkan ke dalam satuan tentara.

- 3). peserta "levee en masse", yaitu penduduk dari suatu wilayah yang belum diduduki, yang secara spontan mengangkat senjata untuk melawan musuh yang mendekat dan tidak sempat mengatur diri sesuai ketentuan Pasal 1 HR asal dalam melakukan operasinya mengindahkan Hukum Pe-

rang dan membawa senjata secara terbuka.⁹⁰

Konvensi-konvensi Den Haag tahun 1899/1907 tidak menentukan batasan penduduk sipil. Melalui suatu perumusan negatif dapat disimpulkan bahwa penduduk dari negara-negara yang bertikai yang tidak termasuk dalam kategori orang-orang yang dirumuskan dalam pasal 1, 2 dan 3 HR merupakan penduduk sipil, yakni mereka yang tidak boleh ikut serta dalam pertempuran dan oleh karena itu harus dilindungi.

Prinsip pembedaan antara kombatan dan penduduk sipil menjadi agak kabur ketika terjadi perang-perang total⁹¹ dalam Perang Dunia Pertama dan Kedua. Selama terjadinya Perang Dunia Pertama dan Kedua tersebut dapat dikatakan hampir seluruh potensi negara-negara yang berperang digunakan untuk saling mengalahkan musuh. Dengan demikian setiap penduduk dari negara-negara yang bertikai-pun berpotensi untuk menjadi kombatan, misalnya melalui mobilisasi umum. Walaupun demikian prinsip pembedaan antara kombatan dan penduduk sipil ternyata masih tetap

90. Lihat Schindler, Dietrich dan Toman, Jiri, The Laws of Armed Conflicts, Sijthoff and Noordhoff, Alphen aan den Rijn, 1981, hlm. 69 - 70.

91. Menurut Arief Iskandar yang dimaksud perang total adalah perang menyeluruh atau semesta, di mana sifat kesemestaannya tersebut langsung maupun tidak langsung, lihat Arief Iskandar, Sejarah Perkembangan Perang Dari Jaman Klasik - Modern. Pusat Sejarah ABRI, hlm. 141

dipertahankan dalam Hukum Humaniter (Hukum Perang) dan bagi yang melanggarnya dapat diadili sebagai penjahat perang.

Dalam perjanjian-perjanjian internasional setelah Perang Dunia Kedua, prinsip pembedaan antara kombatan dan penduduk sipil diatur dalam Konvensi-konvensi Jenewa tahun 1949 dan Protokol I tahun 1977.

Di dalam Konvensi I, II dan III Jenewa tahun 1949 terdapat pasal-pasal yang berhubungan dengan kombatan, yakni Pasal 13 Konvensi I dan II serta Pasal 4 Konvensi III. Sebagaimana disebutkan di muka bahwa konvensi-konvensi tersebut menggunakan istilah/sebutan orang-orang yang dilindungi. Orang-orang yang dilindungi oleh konvensi-konvensi tersebut terutama menunjuk pada para peserta perang yang menjadi korban. Berdasarkan Pasal 4 Konvensi III Jenewa tahun 1949 golongan orang-orang tersebut berhak atas status sebagai tawanan perang jika jatuh ke tangan musuh. Dengan kata lain orang-orang yang dilindungi oleh Konvensi I, II dan III Jenewa tahun 1949 pada prinsipnya merupakan kaum kombatan, walaupun dalam hal-hal tertentu penduduk sipil tertentu juga dilindungi. Mereka itu harus dibedakan dari penduduk sipil yang mendapatkan perlindungan berdasarkan Konvensi IV Jenewa tahun 1949 tentang Perlindungan Orang-orang sipil di waktu perang.

Dikaitkan dengan kualifikasi kombatan sebagaimana

diatur dalam Hukum Kebiasaan Internasional dan Pasal 1, 2 dan 3 HR, yakni merupakan golongan orang-orang yang berhak untuk turut serta bertempur, maka dapat disimpulkan bahwa yang termasuk dalam golongan kombatan menurut Konvensi-konvensi Jenewa tahun 1949 meliputi :

- 1). anggota-anggota angkatan bersenjata dari pihak-pihak yang bertikai, termasuk para anggota milisi atau korp sukarela yang menjadi bagian dari angkatan-angkatan bersenjata demikian itu,
- 2). anggota-anggota milisi atau korp sukarela lainnya, termasuk anggota gerakan perlawanan yang terorganisir yang menjadi bagian dari pihak yang bertikai dan beroperasi baik di dalam maupun di luar wilayah mereka sekalipun wilayah tersebut telah diduduki musuh, asal mereka itu memenuhi syarat-syarat :
 - a). dipimpin oleh seseorang yang bertanggung jawab atas tindakan bawahannya,
 - b). memakai tanda/lencana yang dapat dilihat dari jauh,
 - c). membawa senjata secara terbuka dan
 - d). melakukan operasi mereka sesuai dengan hukum dan kebiasaan perang;
- 3). peserta "levee en masse".⁹²

92. Lihat Pasal 4A (1), (2), (3) dan (6) Konvensi III Jenewa tahun 1949 dan lihat pula MN. Shaw, *op.cit.*, hlm. 578

Sebagaimana diuraikan dalam bab II, Konvensi-konvensi Jenewa tahun 1949 dilengkapi dengan dua protokol tambahan, yakni Protokol I dan II tahun 1977. Pasal 48 Protokol I tahun 1977 menentukan bahwa sebagai usaha untuk menjamin penghormatan dan perlindungan terhadap penduduk sipil dan obyek sipil, para pihak dalam pertikaian harus pada setiap waktu membedakan antara penduduk sipil dan kombatan-kombatan dan antara obyek-obyek sipil dan obyek-obyek militer dan sesuai dengan itu harus mengarahkan operasi mereka hanya terhadap obyek-obyek militer.

Mengenai siapa yang termasuk kombatan, Pasal 43 ayat 2 Protokol I tahun 1977 menentukan bahwa anggota-anggota angkatan bersenjata dari pihak-pihak yang bertikai (kecuali petugas kesehatan dan rohaniwan sebagaimana diatur Pasal 33 Konvensi III Jenewa tahun 1949) adalah kombatan-kombatan, yakni mereka yang memiliki hak untuk berpartisipasi secara langsung dalam pertempuran. Dalam Protokol ini baru untuk pertama kalinya dinyatakan secara tegas bahwa kombatan adalah mereka yang berhak untuk ikut serta bertempur secara langsung.⁹³

Angkatan bersenjata dari pihak-pihak yang bertikai tersebut meliputi semua angkatan bersenjata yang terorganisir, kelompok-kelompok dan kesatuan-kesatuan yang berada di bawah suatu komando yang bertanggung jawab kepada pihak

93. Lihat G.P.H. Haryomataram, *op. cit.*, hlm. 75.

tersebut untuk tindakan-tindakan bawahannya, bahkan sekalipun pihak tersebut diwakili oleh sebuah Pemerintah atau Kekuasaan yang tidak diakui oleh pihak lawan. Angkatan bersenjata seperti tersebut harus tunduk pada suatu disiplin yang bersifat intern, yang antara lain, harus berlaku sesuai dengan ketentuan-ketentuan Hukum Internasional yang dapat diterapkan dalam pertikaian bersenjata.⁹⁴

Definisi angkatan bersenjata dan kombatan yang dirumuskan dalam Protokol I tahun 1977 tersebut berbeda dengan apa yang telah ditentukan dalam Konvensi-konvensi sebelumnya. Jika dalam HR tahun 1899/1907 dan Konvensi-konvensi Jenewa tahun 1949 ada perbedaan antara regular troops dan irregular troops yang legal, maka perbedaan semacam itu tidak ada lagi dalam Protokol I tahun 1977. Dengan meminjam istilah Ribeiro, di dalam Protokol tersebut berlaku "single standard" yakni bagi semua "armed forces" (angkatan bersenjata), tidak peduli apakah mereka itu "regular" maupun "irregular".⁹⁵ Tidak ada lagi "hukum khusus" yang diperuntukan bagi "irregular armed forces". Berdasarkan Protokol tersebut agar suatu kelompok atau kesatuan dapat digolongkan sebagai "armed forces", maka harus dipenuhi syarat-syarat sebagai berikut :

94. Pasal 43 ayat 2.

95. F.R. Ribeiro, International Humanitarian Law : Advancing Progressively Backwards, The South African Law Journal, Februari 1980, dalam G.P.H. Haryomataram, op. cit., hlm. 80.

- 1). adanya organisasi,
- 2). adanya disiplin dan
- 3). adanya komando yang bertanggung jawab atas ditaatinya ketentuan Hukum Perang.

Selain menentukan definisi angkatan bersenjata dan kombatan, Protokol tersebut juga menentukan bahwa semua kombatan yang jatuh ke tangan musuh harus diperlakukan sebagai tawanan perang.⁹⁶

Sebagaimana ditentukan dalam Pasal 48 Protokol I tersebut bahwa pada waktu perang golongan kombatan harus dibedakan dari penduduk sipil. Mengenai siapa saja yang termasuk dalam golongan penduduk sipil Pasal 50 ayat 2 Protokol tersebut menentukan bahwa penduduk sipil terdiri dari orang-orang sipil. Orang-orang sipil adalah orang-orang yang tidak termasuk dalam kategori orang-orang yang ditentukan Pasal 4A (1), (2), (3) dan (6) Konvensi III Jenewa tahun 1949 dan Pasal 43 Protokol I tahun 1977.⁹⁷

Jadi menurut Protokol I tahun 1977 golongan kombatan meliputi orang-orang yang ditentukan dalam Pasal 4A (1), (2), (3) dan (6) Konvensi III Jenewa tahun 1949 serta

96. Pasal 44 ayat 1

97. Pasal 50 ayat 1 Protokol I menentukan : "A civilian is any person who does not belong to one of the categories of persons referred to in Article 4A (1), (2), (3) and (6) of the Third Convention and in Article 43 of this Protocol. In case of doubt whether a person is a civilian, that person shall be considered to be a civilian."

Pasal 43 Protokol tersebut. Penduduk dari negara-negara yang bertikai yang di luar golongan orang-orang yang ditentukan dalam ketentuan-ketentuan tersebut merupakan penduduk sipil.

Dari ketentuan-ketentuan tentang kombatan dan penduduk sipil sebagaimana telah diuraikan, dapat diketahui bahwa pada prinsipnya para anggota polisi dari negara-negara yang bertikai tidak dimasukkan ke dalam golongan kombatan. Konvensi-konvensi Den Haag tahun 1899/1907 sama sekali tidak menyinggung kedudukan polisi dari negara-negara yang bertikai. Demikian juga Konvensi-konvensi Jenewa tahun 1949. Sebagaimana dikemukakan di muka mengenai hal ini G.P.H. Haryomataram mengatakan bahwa :

"Menurut pandangan penyusun konvensi IV Jenewa 1949 (mengenai Perlindungan Orang-orang Sipil di Waktu Perang) Polisi termasuk dalam golongan Protected Person, sehingga harus dilindungi seperti penduduk sipil.⁹⁸

Dikatakan juga oleh G.P.H. Haryomataram bahwa pada waktu perang para anggota polisi dari negara-negara yang bertikai umumnya dipersamakan dengan pegawai negeri sipil biasa. Oleh sebab itu dalam hal wilayah pendudukan, terhadap para anggota polisi dari wilayah yang diduduki berlaku ketentuan Pasal 54 Jo Pasal 51 Konvensi Jenewa tahun 1949, pasal-pasal mana mengatur tindakan yang bisa diambil

98. G.P.H. Haryomataram, Bunga Rampai Hukum Internasional, loc. cit.

Penguasa Pendudukan terhadap pegawai negeri dari wilayah yang diduduki.⁹⁹ Pada prinsipnya Penguasa Pendudukan dilarang untuk merobah kedudukan pegawai-pegawai negeri dari wilayah yang diduduki. Dan terhadap orang-orang yang dilindungi, Penguasa Pendudukan dilarang untuk memaksa mereka bekerja, kecuali mereka telah berusia 18 tahun.

Pelaksanaan pasal 54 jo Pasal 51 Konvensi IV Jenewa tahun 1949 untuk pegawai polisi akan menimbulkan kesulitan sebagaimana dikemukakan Jean Pictet sebagai berikut :

"This is particularly important in the case police officers, who can not under any circumstances be required to participate in measures aimed at opposing legitimate belligerent acts, whether committed by armed forces hostile to Occupying Power, by corps of volunteers or by organized resistance movements. On the other hand in tracing and punishing hostile acts committed under circumstances other than those laid down in Article 4 of the Third Geneva Convention. 100

Mengingat bahwa penerapan Konvensi tersebut untuk polisi merupakan persoalan rumit, maka Jean Pictet menganjurkan agar dikeluarkan ketentuan oleh negara yang bersangkutan yang secara terperinci menentukan tugas polisi pada waktu perang. Hal ini memang perlu dilakukan karena disamping persoalan sebagaimana dikemukakan Jean Pictet, para anggota polisi dari negara-negara yang bertikai biasanya juga dipersenjatai dan kadang-kadang dilatih dengan cara-cara dan disiplin militer. Oleh karena itu para anggota polisi

99. Lihat G.P.H. Haryomataram, *ibid.*

100. Jean Pictet, Comentary Geneva Convention IV, hlm. 307, dalam G.P.H. Haryomataram, *ibid.*, hlm. 96.

dari suatu negara sangat potensial untuk melakukan perlawanan terhadap musuh yang menyerang maupun yang telah menduduki wilayah negaranya. Hal ini dibuktikan oleh para anggota polisi Republik Indonesia pada waktu Perang Kemerdekaan, baik dalam menghadapi sisa-sisa tentara Jepang maupun menghadapi agresi militer Belanda setelah berakhirnya Perang Dunia Kedua.

Kemungkinan polisi sebagai kombatan

Berbeda dengan ketentuan-ketentuan dalam Hukum Humaniter sebelumnya yang sama sekali tidak menyebut tentang polisi dari negara-negara yang bertikai, Protokol I tahun 1977 dalam beberapa hal menyinggung tentang polisi. hal ini terdapat dalam pasal 43 ayat 3, pasal 59 dan pasal 60.

Pasal 43 Protokol I tahun 1977 mengatur tentang angkatan bersenjata dari pihak-pihak yang bertikai, dimana ditentukan pula bahwa angkatan bersenjata tersebut merupakan kombatan. Ayat 3 dari pasal tersebut memberi kemungkinan pada pihak-pihak dalam pertikaian memasukkan pasukan para militer atau badan penegak hukum bersenjata ke dalam angkatan bersenjata mereka. Disini pasukan polisi dapat dikategorikan sebagai badan penegak hukum bersenjata. Untuk lebih jelasnya dikemukakan kutipan dari ketentuan tersebut sebagai berikut :

"Whenever a party to a conflict incorporate a paramilitary or armed law enforcement agency into its armed forces it shall so notify the other Parties to

the conflict."

Ketentuan lain yang menyinggung pasukan polisi adalah pasal 59 dan 60, masing-masing mengatur tentang wilayah yang tidak dipertahankan dan zona yang didemiliterisir, yakni wilayah-wilayah yang tidak boleh diserang oleh pasukan musuh. Salah satu syarat bagi wilayah yang demikian adalah dikosongkannya wilayah-wilayah tersebut dari semua kombatan. Sedangkan keberadaan pasukan polisi di wilayah-wilayah tersebut yang semata-mata untuk memelihara hukum dan ketertiban diperkenankan. Untuk lebih jelasnya dikemukakan kutipan sebagian dari pasal 59 dan pasal 60 tersebut :

Article 59 : Non-defended localities

- "1). It is prohibited for the Parties to the conflict to attack, by any means whatever, non-defended localities.
- 2). The appropriate authorities of a Party to the conflict may declare as a non-defended locality any inhabited place near or in a zone where armed forces are in contact which is open for occupation by any adverse Party. Such a locality shall fulfill the following conditions :
 - (a). all combatants, as well as mobile weapons and mobile military equipment must have been evacuated,
 - (b). no hostile use shall be made of fixed military installations or establishments,
 - (c). no acts of hostility shall be committed by the authorities or by the population, and
 - (d). no activities in support of military operations shall be undertaken.
- 3). The presence, in this locality, of persons specially protected under the Conventions and this Protocol, and of police forces retained for sole purpose of maintaining law and order, is not contrary to the conditions laid down in paragraph 2.
- 4)."

Article 60 : Demilitarized zones.

- "1). It is prohibited for the Parties to the conflict extended their military operations to zones on which they have conferred by agreement the status of demilitarized zone, if such extension is contrary to the terms of this agreement.
- 2). ...
- 3). The subject of such an agreement shall normally be any zone which fulfils the following conditions :
- (a). all combatants, as well as mobile weapons and mobile military equipment, must have been evacuated,
 - (b). no hostile use shall be made of fixed military installations or establishments,
 - (c). no acts of hostility shall be committed by the authorities or by the population, and
 - (d). any activity linked to the effort must have ceased.
- The parties to the conflict shall agree upon the interpretation to be given to the condition laid down in sub-paragraph (d) and upon persons to be admitted to the demilitarized zone other than those mentioned on paragraph 4.
- 4). The presence, in this zone, of persons specially protected under the conventions and this Protocol, and of police forces retained for the sole purpose of maintaining law and order, is not contrary to the conditions laid down in paragraph 3.
- 5). ..."

Dari ketentuan-ketentuan Pasal 43 ayat 3, pasal 59 dan 60 Protocol I tahun 1977 dapat disimpulkan bahwa pada prinsipnya Protokol tersebut memandang polisi dari negara-negara yang bertikai sebagai penduduk sipil (bukan kombatan). Prinsip ini ada pengecualiannya, yakni jika kesatuan polisi dari negara-negara yang bertikai tersebut dimasukkan dalam angkatan bersenjata sesuai ketentuan pasal 43 ayat 3. Kesatuan polisi yang dimasukkan ke dalam angkatan bersenjata tersebut akan mempunyai status kombatan seperti anggota-anggota angkatan bersenjata pada umumnya. Dengan

demikian para anggota polisi yang dimasukkan dalam angkatan bersenjata kehilangan hak perlindungan sebagai penduduk sipil.

Istilah "law enforcement agencies" yang dipergunakan pasal 43 ayat 3 protokol I tahun 1977 tersebut terutama menunjuk pada polisi (police forces). Hal ini dapat diketahui dari pembicaraan-pembicaraan dalam penyusunan ketentuan tersebut.

Rancangan (draft) protokol tersebut diajukan oleh Komite Palang Merah Internasional (ICRC). Dalam Draft ketentuan yang mengatur tentang angkatan bersenjata terdapat dalam Pasal 41 di bawah judul "Organization and Discipline". Bunyi Pasal 41 Draft Protokol I semula adalah sebagai berikut :

"Armed forces, including the armed forces of resistance movement, covered by Article 42, shall be organized and subject to an appropriate internal disciplinary system. Such disciplinary system shall enforce respect for the present rules and for the other rules of International Law applicable in armed conflicts.¹⁰¹

Dalam pembicaraan mengenai Pasal 41 Draft Protokol I, delegasi Indonesia mengusulkan modifikasi. Sebagaimana diketahui dari catatan ringkas (summary record) pertemuan

101. Federal Political Department, Official Record of the Diplomatic Conference on the Reaffirmation and Development of International Humanitarian Law Applicable in Armed Conflict, Geneva 1974 - 1977, Bern, 1978, Hlm. 13. part 3 of Volume I

ke-48 dari Komite III dimana tercatat bahwa Mr. Oebit (Indonesia) :

"His delegation had tried to make a modest contribution to the drafting of Article 41, which had been subject of close scrutiny in the Working Group. Since its amendment concerning the "status of law enforcement agencies", especially police forces, had not been generally accepted, his delegation's only alternative had been to support the text submitted by Rapporteur (CDDH/III/335).¹⁰²

Dari catatan tersebut dapat diketahui bahwa delegasi Indonesia telah mengusulkan kepada Kelompok Kerja (Working Group) Komite III suatu amandemen terhadap Pasal 41 berkaitan dengan status badan penegak hukum bersenjata, terutama pasukan-pasukan polisi, dari negara-negara yang bertikai. Hal ini dapat dipahami karena di Indonesia angkatan bersenjata (ABRI), meliputi pula Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI). Oleh karena itu delegasi Indonesia memberikan perhatian secara khusus terhadap penyusunan ketentuan mengenai angkatan bersenjata (kombatan) dari pihak-pihak yang bertikai, karena angkatan bersenjata (armed forces) dari negara-negara lain pada umumnya tidak mencakup kepolisiannya. Usulan delegasi Indonesia tersebut mendapatkan tanggapan dan menjadi obyek penyelidikan yang seksama dari Kelompok Kerja. Komite III

102. Federal Political Department, Official Record of the Diplomatic Conference on the Reaffirmation and Development of International Humanitarian Law Applicable in Armed Conflict, Geneva 1974 - 1977, Bern, 1978, Hlm. 106, of Volume XV.

kemudian memperluas konsep Pasal 41 Draft protokol I sebagaimana tercermin dalam pernyataan sebagai berikut :

"The Committee decided to expand the concept of ICRC draft Article 41 to cover not only the requirement of organization and discipline, but also the definition of armed forces, the definition of those who had a right to be combatants, and the possibility of incorporating police forces into the armed forces ..." 103

Terhadap ketentuan tersebut delegasi Amerika Serikat telah mengusulkan suatu syarat yang harus dipenuhi oleh suatu negara yang memasukkan kesatuan polisi ke dalam angkatan bersenjata. Mr. Aldrich (delegasi Amerika Serikat) mengusulkan agar suatu negara pihak dalam pertikaian yang memasukkan suatu pasukan para militer atau badan penegak hukum bersenjata ke dalam angkatan bersenjata diwajibkan memberitahukan hal ini kepada pihak-pihak dalam pertikaian yang lainnya.¹⁰⁴ Mengenai kewajiban ini Mr. E.L. Ghonemy (delegasi Mesir) menyatakan bahwa pemberitahuan tersebut harus dibuat melalui cara yang efektif dan pihak lawan harus diberi cukup waktu untuk menyampaikan pemberitahuan tersebut kepada angkatan bersenjata.¹⁰⁵ Terhadap hal ini Mr. Aeixo (delegasi Portugal) telah mengusulkan sebagai berikut :

"With regard to article 41, paragraph 3, his delega-

103. Ibid, Hlm. 390

104. Ibid, hlm. 91.

105. Ibid, hln. 93

tion shared the view expressed by the Rapportteur in his report (CDDH/III/338), namely, that where a State had a law providing for the automatic incorporation of such force into its armed forces in time of war, the notice requirement might be satisfied by notification to all Parties to the Protocol, through the depository."¹⁰⁶

Jadi berdasarkan usulan delegasi Portugal pemberitahuan tentang dimasukkannya suatu kesatuan polisi ke dalam angkatan bersenjata suatu pihak dalam pertikaian, akan lebih memuaskan jika disampaikan dalam bentuk "notifikasi" kepada semua pihak dari Protokol melalui negara penyimpan instrumen ratifikasi (depository).

Komite III kemudian menyetujui usulan-usulan tersebut dan hal ini dapat diketahui dari pernyataan berikut :

"With respect to the requirement of notification of incorporation of police forces, the Committee recognized that, where a State had a law providing for the automatic incorporation of such forces into its armed forces in time of war, the notice requirement might be satisfied by notification to all Parties to the Protocol, through the depository."¹⁰⁷

Hasil dari pembicaraan-pembicaraan tersebut kemudian tertuang dalam Pasal 43 Protokol I tahun 1977. Jadi jelaslah bahwa ketentuan Pasal 43 ayat 3 Protokol I tahun 1977 semula ditujukan pada kesatuan polisi dari suatu negara yang bertikai, di mana pada waktu perang hukum nasional negaranya memasukkan kesatuan polisi tersebut ke dalam angkatan bersenjata.

106. Ibid, hlm. 101

107. Ibid, hlm. 390.

BAB III

POLRI SEBAGAI ABRI DAN SEBAGAI KOMBATAN

1. Sejarah umum kepolisian

Pada umumnya negara-negara di dunia mempunyai alat penegak hukum yang disebut polisi. George L. Mosse mengatakan bahwa : "The police and its functions are always determined by the nature of the State which they serve and the theory upon which such a State is based."¹⁰⁸ Oleh karena itu polisi di suatu negara yang berfaham komunis tentu mempunyai perbedaan dengan polisi di negara-negara liberal. Namun demikian terdapat kesamaan-kesamaan umum dari polisi di seluruh dunia, terutama jika dilihat dari sejarah perkembangannya, fungsi serta hakikatnya.

Sebagaimana dikemukakan dalam Bab terdahulu, perkataan polisi berasal dari perkataan "politeia" (bahasa Yunani). Pada jaman "negara kota" di Yunani (± abad 5 Sbl. M) perkataan "politeia" dipergunakan untuk menyebut semua urusan kenegaraan, atau semua usaha negara, termasuk urusan keagamaan.

Setelah muncul agama Kristen (Nasrani), urusan keagamaan dipisahkan dari urusan politeia, dan dijadikan usaha khusus serta diselenggarakan secara khusus pula

108. George L. Mosse, Police Force in History, Sage Publications, London - Beverly Hills, hlm. 4.

terlepas dari urusan-urusan kenegaraan yang lainnya. Dengan demikian terjadi langkah pertama dari proses pengkhususan (specialisasi) urusan-urusan pemerintahan.

Melalui pengaruh Hukum Romawi yang masuk ke seluruh Eropa Barat, istilah "politeia" ikut masuk ke Eropa dalam berbagai bahasa tetapi dengan arti yang sama.¹⁰⁹ Sebagai contohnya, pada abad ke-14 dan 15 di Perancis dipakai kata "la police" dan di Jerman "polizei" di mana perkataan-perkataan itu sudah mengeluarkan urusan keagamaan dari usaha politeia, sehingga apa yang dinamakah "politeia" atau "la police" atau "polizei" tersebut hanya meliputi urusan keduniawian saja. Kata politeia di Inggris menjadi kata "police" dan di Belanda menjadi kata "politie". Menurut Momo Kelana istilah "polisi" dalam bahasa Indonesia adalah hasil proses indonesianisasi dari istilah Belanda "politie".¹¹⁰

Di Jerman arti "polizey" sebagai seluruh pemerintahan negara berlangsung kurang lebih sampai akhir abad pertengahan (akhir abad ke-15).¹¹¹ Kemajuan jaman yang dicapai setelah abad ke-14 dan 15 membuat urusan kenegaraan menjadi luas dan kompleks. Oleh karena itu

109. Lihat Soebroto Brotodiredjo, POLRI sebagai Penegak Hukum, dalam D.P.M. Sitompul - Edward Syahperenong, (editor), op. cit., hlm. 34.

110. Momo Kelana, op. cit., hlm. 15.

111. Loc. cit.

penyelenggaraan semua urusan kenegaraan oleh satu badan saja menjadi tidak mungkin. Guna efisiensi kerja diadakan pembagian tugas-tugas kenegaraan, yang masing-masing tugas tersebut penyelenggaraannya diserahkan pada satu badan pemerintahan khusus. Berturut-turut dipisahkan dari urusan polisi adalah urusan luar negeri, lalu urusan pertahanan, disusul urusan pengadilan dan paling belakang urusan keuangan, sehingga perkataan polisi hanya meliputi bagian yang tidak termasuk salah satu dari empat bagian tersebut.¹¹² Demikian sebagaimana disebutkan di muka bahwa pada abad ke-16 di Perancis pun terdapat pembagian tugas-tugas pemerintahan menjadi lima bagian yakni diplomasi, tugas defensi, tugas justisi, tugas finansi dan tugas polisi. Pada abad ke-16 tersebut menjadi lazim adanya pembagian tugas pemerintahan di negara-negara Eropa Barat menjadi lima departemen :

- 1). Departemen Urusan Luar Negeri (Diplomatie),
- 2). Departemen Urusan Pertahanan (Defentie),
- 3). Departemen Urusan Pengadilan (Justitie),
- 4). Departemen Urusan Keuangan (Financie) dan
- 5). Departemen Urusan Polisi (Politie).

Tugas dari Departemen Urusan Polisi meliputi administrasi pemerintahan, pembentuk dan pelaksana semua

112. R. Seno Soehardjo, Serba Serbi Tentang Polisi, R. Schenkhuizen, (publikator), djalan Pengadilan No. 13 Bogor, 1953, hlm. 12.

peraturan hukum yang lebih bersifat sebagai penjaga ketertiban dan keamanan umum dalam negeri. Jadi tugas polisi di sini masih luas, mirip dengan segala tugas pamong praja pada saat ini. Sebagai contohnya di Jerman pengertian polizey setelah adanya diferensiasi tugas-tugas pemerintahan tersebut mencakup dua kekuasaan yakni untuk menjamin keamanan negara dan untuk memenuhi kebutuhan kesejahteraan umum.

Pada tahun 1770 seorang guru besar dalam bidang Hukum Tata Negara di Gottingen bernama Johanu Stephan Puttur menulis "Institutionis Iuris Publici Germanica", di mana ia berpendapat bahwa tugas polisi adalah usaha untuk mengelakkan bahaya yang mengancam, sedangkan soal kesejahteraan bukan tugas sebenarnya dari polisi. Atas perintah Raja Prusia (Jerman) pada waktu itu, pendapat Puttur tersebut dirumuskan oleh Carl Gottlieb Svarez, seorang yuris Jerman, dan kemudian dimasukkan dalam Undang-undang Pokok (Allgemeines Landrecht) Prusia tahun 1794 sebagai § 10 bagian II Titel 17. Bunyi ketentuan itu sebagai berikut : "Tugas polisi adalah mengambil tindakan-tindakan yang perlu guna memelihara ketenteraman, keamanan dan ketertiban umum guna menolak bahaya yang mengancam umum dan perorangan."¹¹³ Ketentuan serupa ini juga terdapat dalam Pasal 4 Undang-undang tentang Kekuasaan Polisi

113. Dikutip dari soebroto Brotodiredjo, *op. cit.*, hlm. 36.

Jerman tahun 1931.¹¹⁴

Karena pengaruh perkembangan pengertian polisi seperti tersebut di atas, maka hingga sekarang pada umumnya istilah polisi diartikan sebagai "pemelihara keamanan umum dan ketertiban dalam negeri". Keamanan dan ketertiban tersebut dapat tercapai dengan tegaknya hukum. Oleh karena itu polisi juga disebut sebagai alat penegak hukum. Di negara-negara Anglo Saxon (negara-negara yang berbahasa Inggris) tugas polisi dirumuskan sebagai pemelihara hukum dan ketertiban (law and order).¹¹⁵

Untuk melaksanakan tugas polisi (menjaga keamanan dan ketertiban) dibentuk badan/lembaga yang terdiri dari orang-orang yang menjalankan tugas tersebut. Badan/lembaga tersebut dinamakan badan/lembaga kepolisian, dan orang-orangnya disebut pegawai-pegawai kepolisian. Oleh karena itu Bruce Smith mengartikan polisi menurut alam pikiran modern sebagai suatu badan yang terdiri dari petugas-petugas sipil yang bertugas menindak kejahatan dan gangguan-gangguan umum serta mengatur penggunaan jalan raya.¹¹⁶ Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia yang disusun oleh Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, polisi diartikan sebagai :

114. Ibid, hlm. 7 - 8.

115. Soebroto Brotodiredjo, op. cit., hlm. 35

116. Bruce Smith, Police System in the United States, Harper and Brothers Publisher, New York, 1949, hlm.16

"(1). Badan pemerintah yang bertugas memelihara keamanan dan ketertiban umum (menangkap orang yang melanggar hukum, dan sebagainya).

(2). Anggota badan pemerintah (pegawai negara yang bertugas menjaga keamanan, dan sebagainya).¹¹⁷

Dari uraian tersebut dapat diketahui bahwa pada umumnya istilah "polisi" diartikan sebagai kegiatan (tugas), badan/lembaga dan orang-orang yang menjalankan tugas tersebut. Pada jaman sekarang ini pengertian polisi sebagai tugas umumnya dirumuskan sebagai "memelihara/menjaga keamanan dan ketertiban umum dalam negeri". Tugas tersebut dilaksanakan oleh suatu badan/lembaga yang disebut "badan/lembaga kepolisian". Badan/lembaga kepolisian tersebut terdiri dari pejabat-pejabat atau pegawai-pegawai yang dengan sepenuh-penuhnya diwajibkan untuk menjalankan pekerjaan atau tugas tersebut. Pegawai-pegawai itu biasa disebut "pegawai polisi" dan di Indonesia disebut polisi atau anggota polisi atau prajurit Kepolisian (POLRI).

Sebagaimana diuraikan di muka bahwa setelah adanya diferensiasi tugas-tugas pemerintahan di Eropa pada abad ke-16, terdapat pemisahan antara tugas polisi dan tugas defensi (pertahanan). Hal ini berlangsung hingga sekarang di negara-negara di dunia pada umumnya, kecuali Indonesia.

117. Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, Jakarta, 1988, hlm. 693.

Pada umumnya negara-negara memisahkan antara tugas keamanan dalam negeri dan tugas defensi (pertahanan). Keamanan dalam negeri dipertanggungjawabkan kepada golongan sipil, sedangkan soal pertahanan adalah tanggung jawab militer.

Terutama di negara-negara Eropa Barat dan juga Amerika Serikat, tampak ada kecenderungan bahwa orang-orang di sana tidak suka melihat bahwa golongan militer ditugaskan di bidang-bidang sipil, dan tugas polisi dianggap terletak dalam bidang sipil. Sebagaimana terungkap dalam pernyataan berikut :

"It was indeed, explicitly designed to provide a means of suppressing disorder without the use of the military. "The frequent use of soldiers in that manner", said Robert Peel in the House of Common, "made the people look upon them as their adversaries rather than as their protectors." 118

Bagi mereka keamanan dalam negeri adalah urusan polisi, dan pertahanan adalah urusan militer, sedangkan kedua hal tersebut harus terpisah. 119 Golongan militer adalah anggota-anggota angkatan bersenjata dari negara yang bersangkutan. Angkatan bersenjata tersebut pada umumnya terdiri dari angkatan darat, angkatan laut dan angkatan udara. Sebagai contohnya Defence Departements (Departemen

118. J.J. Tobias, Police and Public in the United Kingdom, dalam George L. Mosse, (editor), op. cit., hlm. 108.

119. Marjaman, Perbandingan Sistem Kepolisian di Luar Negeri dengan Kepolisian RI, diktat I, PTIK, Jakarta, 1976, hlm. 21.

Pertahanan) dari kerajaan Inggris terdiri dari War Department (Departemen Angkatan Darat), Admiralty (Departemen Angkatan Laut) dan Air Ministry (Departemen Angkatan Udara). Para pegawai polisi di negara-negara tersebut merupakan orang-orang sipil dan bagi mereka berlaku hukum umum, yakni hukum yang berlaku bagi warga negara dan penduduk pada umumnya. Dilihat dari prinsip perbedaan antara kombatan dan penduduk sipil, maka para anggota polisi dari negara-negara tersebut saat negaranya dalam keadaan perang, berkedudukan sebagai penduduk sipil.

2. Kepolisian di Indonesia

Lembaga kepolisian telah dikenal di Indonesia sejak jaman penjajahan Belanda maupun masa pendudukan Jepang. Namun demikian terdapat perbedaan-perbedaan tertentu antara kepolisian di Indonesia pada jaman penjajahan dengan kepolisian di Indonesia pada saat sekarang. Salah satu perbedaan tersebut adalah polisi umum pada jaman penjajahan merupakan badan sipil pemerintah dan tidak merupakan angkatan bersenjata, sedangkan POLRI pada saat sekarang merupakan bagian integral ABRI dan mempunyai kedudukan militer.

a. Kepolisian di Indonesia pada jaman Penjajahan

Meskipun pada jaman VOC, bahkan sebelum VOC, di Indonesia telah terdapat badan yang menjalankan fungsi

kepolisian¹²⁰, namun dapat dikatakan bahwa dasar-dasar untuk susunan kepolisian di Indonesia sebagaimana kita kenal dewasa ini baru mulai ada pada waktu pemerintahan Gubernur Jenderal Inggris Raffles, tepatnya pada tanggal 11 Februari 1814 dengan ditetapkannya sebuah "regulation" dan suatu peraturan tentang Tata Usaha Kehakiman pada pengadilan-pengadilan di Jawa dan Madura serta Tata Usaha Kepolisian¹²¹. Peraturan-peraturan tersebut masing-masing menjadi dasar dari Inlandsch Reglement (Reglemen Indone-sia) Stb. tahun 1848 Nomor 16, yang kemudian menjadi Herzien Inlandsch Reglement (Reglemen Indonesia yang diperbaharui = HIR) Stb. tahun 1941 Nomor 44, dan Regle-ment of de Rechterlijke Organisatie (Reglemen Organisasi Kehakiman, disingkat RO) Stb. 1848 Nomor 57.

Pada masa pemerintahan Gubernur Jenderal Raffles, pelaksanaan tugas polisi dilakukan oleh kepala desa dan perkara kepolisian dilaporkan kepada para bupati dan jaksa. Setelah Belanda menerima kembali kekuasaan

120. Badan-badan yang menjalankan fungsi polisi sebelum VOC, misalnya pada jaman Kerajaan Majapahit dikenal adanya pasukan Bhayangkara yang melakukan tugas menjaga keamanan negara. Pada Jaman Jawa Kuno juga dikenal nama-nama bupati, kliwon, wedana, panewu, panatus, jagabaya, tamping dan sebagainya yang antara lain melaksanakan tugas polisi. Lihat M. Karyadi, *op. cit.*, hlm. 69 - 70. Pada jaman VOC badan-badan kepo-lisian mulai ada dengan dibentuknya Baljuw yang merupakan jabatan rangkap antara kepala polisi dan opsir justisi.

121. *Ibid.*

pemerintahan dari Inggris, pekerjaan kepolisian di kota-kota besar dilakukan oleh Sekaut dan Sekaut Muda, dengan lain-lain pegawai Belanda merupakan inti.¹²² Di luar kota keamanan dipelihara oleh Pangrehpraja di bawah pimpinan Residen, Asisten Residen dan Bupati.

Pada tahun 1912 dibentuk Polisi Bersenjata (Gewapende Politie) untuk mengamankan daerah-daerah. Polisi Bersenjata ini sifatnya militer, dikepalai oleh seorang opsir militer dan anak buahnya kebanyakan diambil dari militer. Karena ternyata Polisi Bersenjata ini kurang berhasil dalam mengamankan daerah-daerah luar kota, maka pada tahun 1920 dibubarkan dan diganti oleh Polisi Lapangan (Veld Politie) yang para anggotanya semua memperoleh pendidikan khusus kepolisian, dipersenjatai dan diasramakan. Disamping Polisi Lapangan juga dibentuk suatu jenis kesatuan polisi lagi yang disebut dengan Reserse Daerah (Gewestelijke Reserche). Kesatuan ini terdiri dari reserse-reserse polisi yang tidak berpakaian seragam dinas dan ahli serta berpengalaman dalam penyidikan perkara-perkara kejahatan. Mereka membantu pangreh praja, Polisi Umum dan Polisi Lapangan. Pada tahun 1922 Reserse Daerah juga dibebani dengan tugas pengawasan politik, dan terkenal dengan nama Reserse Politik atau PID (Politik Inlichtingsdienst). Khusus untuk menyelenggarakan keamanan per-

122. M. Oudang, Perkembangan Kepolisian di Indonesia, Markas Besar POLRI, Jakarta, hlm. 1.

kebunan-perkebunan dibentuk kesatuan kepolisian yang dinamakan Polisi Perkebunan (Cultuur Politie). Perkebunan-perkebunan swasta dapat melakukan kontrak dengan Pemerintah untuk mendapatkan penjagaan polisi dari polisi-polisi perkebunan tersebut.¹²³

Kesatuan-kesatuan polisi sebagaimana disebutkan di atas merupakan polisi umum, yang menurut M. Karyadi setelah jaman kemerdekaan menjadi Kepolisian Negara Republik Indonesia.¹²⁴ Struktur organisasi kepolisian umum pada jaman Hindia Belanda tersebut tidak sentralis, tetapi lebih bersifat desentralistis menurut daerah karesidenan. Yang diatur sentral adalah penyelenggaraan administrasi mengenai personalia, perlengkapan dan keuangan dari satuan-satuan polisi umum, yang dilakukan oleh Bagian Polisi Umum pada Departemen Binnelands Bestuur (dapat disamakan dengan Departemen Dalam Negeri pada Pemerintah Negara Republik Indonesia sekarang).¹²⁵ Wewenang hak dan kewajiban atau tugas polisi dicantumkan secara terperinci dalam HIR.

Disamping polisi umum seperti tersebut di atas, pada jaman Hindia Belanda juga terdapat alat-alat kepoli-

123. Lihat M. Oudang, *ibid*, hlm. 10

124. M. Karyadi, *op. cit.*, hlm. 72.

125. Memet Tanumidjaja, Latar Belakang dan Motivasi Penetapan Status Polisi Sebagaimana Tercantum dalam Undang-undang Pokok Kepolisian (UU No. 13 tahun 1961), dalam DPM. Sitompul dan Edward Syahperenong, *op. cit.*, hlm. 80

sian lainnya seperti Polisi Desa atau Polisi Kampung, Polisi Swapraja (Karesidenan Surakarta, Mangkunegaran surakarta, Kasultanan Yogyakarta, Pakualaman Yogyakarta dan lain-lain), Polisi Khusus yang memperoleh wewenang kepolisian dari berbagai undang-undang dan peraturan-peraturan tertentu (pegawai pabean, bea dan cukai, pegawai dinas pengawasan keselamatan, pegawai kantor perekonomian, pegawai imigrasi, pegawai dinas kesehatan, pegawai pengajaran dan pendidikan, nahkoda kapal, syahbandar, pegawai kehutanan, pegawai keuangan, inspektur keuangan dan lain-lain pegawai), Polisi Teknis yang mempunyai tugas khusus dan wewenangnya hanya terbatas pada hal-hal yang dipercayakan kepadanya dengan peraturan-peraturan khusus (misalnya, Polisi Kehutanan, Polisi Tambang, Polisi Pengawas Jalan dan Polisi Bangunan), Polisi tidak bergaji yang diangkat menurut lingkungan daerah Residen, Gubernur atau Direktur Pangreh Praja dengan permufakatan Pokrol Jenderal dan Polisi Laut, yakni anggota-anggota Angkatan Laut (Marine) yang melaksanakan tugas kepolisian di laut.¹²⁶

Keadaan kepolisian di Indonesia seperti tersebut berlangsung hingga tahun 1942 yakni pada waktu Jepang menduduki Indonesia dan memaksa Pemerintah Hindia Belanda waktu itu meninggalkan Indonesia. Ketika Jepang menduduki Indonesia, kepolisian disusun dengan melanjutkan dan

126. Lihat M. Karyadi, *op. cit.*, hlm. 172.

berpegang pada struktur kepolisian yang ada pada jaman Hindia Belanda dengan sedikit variasi (perubahan-perubahan) disesuaikan dengan kebutuhan dan kepentingan Militer Jepang.

Pada masa pendudukan Jepang tersebut pusat kepolisian untuk Jawa dan Madura berkedudukan di Jakarta, untuk Sumatera di Bukittinggi, untuk Indonesia Bagian Timur di Makasar dan untuk Kalimantan di Banjarmasin. Adapun beberapa perubahan di bidang kepolisian di Indonesia semasa Jepang antara lain :

- 1). Kepolisian di Sumatera, Jawa dan Madura dipimpin oleh Chiang-Buco (Kepala Bagian Keamanan) di kantor Gunseikan (Kepala Pemerintahan Pendudukan Daerah Sumatera, Jawa dan Madura) di Jakarta. Secara hierarki dia membawahi Chiang-Buco dari kantor Syucukan (Kepala Pemerintahan Pendudukan Karesidenan);
- 2). Urusan kepolisian dan kejaksaan dipersatukan dalam satu tangan yaitu di tangan Chiang-Buco tersebut di atas;
- 3). Pamong Praja tidak diberi wewenang kepolisian, tidak berwenang menangkap dan menyidik orang;
- 4). Pimpinan atas organisasi Keibondan (semacam Hansip) dipegang oleh kepolisian;
- 5). Latihan kemiliteran di kepolisian lebih ditingkatkan;
- 6). Dalam tubuh organisasi kepolisian dibentuk satuan baru, yaitu Pasukan Tokubetsu Keisatsutai (Polisi

Istimewa) yang merupakan pasukan penggempur.

7). Di Jawa dan Madura dibentuk Kesatuan Cadangan Istimewa (Kosaku Tai).¹²⁷

Dapat dikatakan bahwa pada masa pendudukan Jepang, Polisi Umum menjadi satu-satunya aparat pemerintah yang mempunyai wewenang kepolisian.

Setelah Perang Dunia Kedua berakhir dan Jepang kalah perang, Belanda sempat menduduki lagi sebagian wilayah Indonesia. Pada waktu itu Belanda menghidupkan lagi kepolisiannya di Indonesia (Polisi Umum dan Polisi daerah). Pada tahun 1948 Belanda membentuk kesatuan polisi lagi yang disebut Polisi Istimewa (Bizondere Politie), yang berfungsi sebagai alat penggempur jika dijumpai perlawanan-perlawanan yang berarti. Polisi Istimewa ini setelah Indonesia kembali pada Pemerintah Republik Indonesia dimasukkan ke dalam Brigade Mobil POLRI.¹²⁸

b. Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI)

Pada saat-saat akhir pendudukan tentara Jepang di Indonesia, kesatuan-kesatuan bersenjata seperti PETA, HEIHO dan sebagainya dibubarkan oleh Jepang. Akan tetapi kepolisian yang ada pada waktu itu tetap dibiarkan menjalankan tugasnya, karena menurut pandangan Jepang

127. Lihat pula Memet Tanumidjaja, *op. cit.*, hlm. 81.

128. *Ibid*, hlm. 54

polisi bukan merupakan angkatan bersenjata. Setelah Negara Republik Indonesia lahir, kepolisian yang berasal dari jaman Pendudukan Jepang tersebut dijadikan Polisi Negara Republik Indonesia.¹²⁹

Dari saat lahirnya Negara Republik Indonesia hingga saat sekarang ini Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI) telah beberapa kali mengalami perubahan status. Secara garis besar perubahan status tersebut dapat dibagi dalam dua periode, yakni periode sebelum integrasi POLRI ke dalam ABRI dan periode setelah integrasi POLRI ke dalam ABRI.

i. Periode sebelum integrasi POLRI ke dalam ABRI (tahun 1945 - 1960)

Dalam Sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada tanggal 19 Agustus 1945, Kepolisian Negara Republik Indonesia ditetapkan masuk dalam lingkungan Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia dengan sebutan Jawatan Kepolisian Negara. Dengan demikian Kepolisian Negara Republik Indonesia pada waktu itu mempunyai kedudukan administratif yang sama dengan Dinas Polisi Umum pada masa Pemerintahan Hindia Belanda. Penyelenggaraan kepolisian di Indonesia setelah Indonesia merdeka dilaku-

129. Lihat S.A. Djamhari, Ichtisar Sejarah Perjuangan ABRI, Departemen Pertahanan Keamanan RI, Jakarta, 1971, hlm. 4. loc. cit.

kan berdasarkan HIR yang tetap berlaku berdasarkan Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945, hingga dicabut dengan Undang-undang No. 8 tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana.

Meskipun tidak merupakan angkatan bersenjata, pada masa awal kemerdekaan tugas utama yang dihadapi oleh para anggota Polisi Negara Republik Indonesia waktu itu adalah melakukan pertempuran dalam usaha melucuti (merebut) senjata tentara Jepang dan menghadapi tentara Sekutu yang mendarat di Indonesia dengan diboncengi oleh tentara Belanda. Sebagai satu-satunya kekuatan yang mempunyai organisasi lengkap dan bersenjata agak kuat, Polisi Negara bersama-sama seluruh rakyat Indonesia turut melancarkan perjuangan fisik sebagai kekuatan inti berdasarkan atas kesadaran diri sebagai bagian dari rakyat yang sedang berjuang.¹³⁰ Dengan demikian perjuangan fisik para anggota Polisi Indonesia pada waktu itu merupakan perjuangan penduduk sipil dari wilayah yang diduduki musuh, yang mengangkat senjata untuk melawan musuh. Dalam Hukum Humaniter penduduk sipil yang mengangkat senjata untuk melawan musuh tersebut disebut "levee en masse" dan partisan. Mereka memperoleh status kombatan jika mereka itu membawa senjata secara terbuka dan mentaati hukum serta kebiasaan perang.

Pada tanggal 1 Juli 1946 keluar Penetapan

130. M. Karyadi, *op. cit.*, hlm. 80 - 81.

Pemerintah RI Nomor 11/SD/1946 yang menetapkan bahwa demi pembangunan Polisi RI, Jawatan Kepolisian Negara dikeluarkan dari lingkungan Departemen Dalam Negeri dan dijadikan jawatan tersendiri yang langsung ditempatkan di bawah Perdana Menteri. Tanggal 1 Juli kemudian ditetapkan sebagai hari lahirnya POLRI dan setiap tahunnya diperingati sebagai Hari Bhayangkara. Perdana Menteri melakukan pimpinan kepolisian melalui Jaksa Agung dalam kedudukannya sebagai Kepala Penuntut Umum. Sedangkan pimpinan sehari-hari dijalankan oleh Kepala Kepolisian Negara.¹³¹

Sebagai salah satu tindakan reorganisasi oleh Jawatan Kepolisian Negara sewaktu berpusat di Purwokerto,¹³² pada bulan November 1946 dibentuk Brigade Mobil POLRI sebagai pasukan kecil yang merupakan inti dari Kepolisian Republik Indonesia. Komandan Brigade Mobil menerima perintah-perintah langsung dari Kepala Kepolisian Negara dan administratif langsung di bawah Jawatan Kepolisian Pusat. Brigade Mobil POLRI ini mengambil bagian dalam usaha pertahanan negara guna menghadapi ancaman serbuan pasukan Belanda terhadap Republik Indonesia.

Guna menghadapi ancaman serbuan pasukan Belanda,

131. *Ibid*, hlm. 82

132. Sejak bulan Februari 1946 Jawatan Kepolisian Negara pindah dari Jakarta ke Purwokerto mengikuti Kementerian Dalam Negeri yang memindahkan kedudukannya di Purwokerto, karena pemerintahan sipil di Jakarta diambil alih oleh pihak Belanda.

Kepolisian Negara Republik Indonesia kemudian dimasukkan dalam usaha pertahanan negara. Instruksi bagi Kepolisian Negara dalam keadaan bahaya dinyatakan dalam Penetapan Dewan Pertahanan Negara tanggal 31 September 1946 Nomor 49 yang antara lain menetapkan sebagai berikut :

- a). Polisi Negara mempunyai kedudukan tentara;
- b). Untuk kepentingan pertahanan Dewan Pertahanan Negara berwenang memasukkan Polisi Negara sebagian atau seluruhnya menjadi kesatuan tentara;
- c). Pangkat Polisi Negara disesuaikan dengan pangkat ketentaraan;¹³³
- d). Sejak berlakunya penetapan tersebut segala pemeliharaan kesatuan Polisi Negara menjadi tanggungan Kementerian Pertahanan.

Melalui Penetapan Dewan Pertahanan Negara Nomor 112 tahun 1947 mulai tanggal 1 Agustus 1947 Polisi Negara

-
133. Penyesuaian pangkat Polisi Negara dengan pangkat tentara adalah sebagai berikut :
- | | |
|--|------------------|
| - Kepala Kepolisian Negara |) Jendral Mayor |
| - Wakil Kepala Kepolisian Negara |) |
| - Komisaris Besar Polisi |) Kolonel |
| - Pembantu Komisaris Besar Polisi |) |
| - Komisaris Polisi Kelas Satu |) Letnan Kolonel |
| - Komisaris Polisi Kelas Dua |) Mayor |
| - Inspektur Polisi Kelas Satu |) Kapten |
| - Inspektur Polisi Kelas Dua |) |
| - Pembantu Inspektur Polisi Kelas Satu |) Letnan satu |
| - Pembantu Inspektur Polisi Kelas Dua |) Letnan dua |
| - Komandan Polisi |) Sersan Mayor |
| - Agen Polisi Kelas Satu |) Kopral |
| - Agen Polisi Kelas Dua |) Prajurit Satu |
| - Agen Polisi Kelas Tiga |) Prajurit Dua. |
- Lihat pula M. Oudang, *op. cit.*, hlm. 73 -74.

dimiliterisir guna menghadapi agresi militer Belanda terhadap wilayah Republik Indonesia. Militerisasi Jawatan Kepolisian Negara ini merupakan pelaksanaan dari Penetapan Dewan Pertahanan Negara Nomor 49 tersebut di atas. Dalam keadaan itu Polisi Negara pada umumnya tetap diwajibkan melaksanakan tugasnya menurut peraturan yang ada. Tugas ketentaraan tersebut dijalankan oleh Polisi Negara dengan mengingat pula kelangsungan tugas kepolisian di garis belakang. Dengan demikian dalam melakukan tugas pertahanan, Polisi Negara tidak meninggalkan tugas kepolisiannya.

Selama terjadinya agresi militer Belanda yang kedua¹³⁴, mulai tanggal 15 Mei 1949 Pemerintah Militer Indonesia mempunyai suatu alat kepolisian dengan nama Polisi Pemerintahan Militer (PPM) yang terdiri dari penggabungan Polisi Negara dan Polisi Militer serta mempunyai wewenang kepolisian penuh. Bagi PPM berlaku semua peraturan perundangan yang berlaku bagi Polisi Negara dan Polisi militer. Brigade Mobil POLRI tidak termasuk dalam PPM, karena berkedudukan dan bertugas di garis depan sebagai infanteri.¹³⁵

Sebagai akibat Persetujuan Rum-Royen Belanda harus menarik kembali pasukannya dari daerah-daerah yang telah

134. Belanda pernah melakukan dua kali agresi militer terhadap wilayah Republik Indonesia, pertama tahun 1947 dan yang kedua dilakukan tahun 1948 - 1949.

135. M. Oudang, *op. cit.*, hlm. 65 - 66

didudukinya, terutama dari Yogyakarta. Setelah Yogyakarta dikembalikan, maka dengan Penetapan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 tahun 1949 mulai tanggal 5 Juli 1949 pimpinan Kepolisian Negara diserahkan kepada Menteri Pertahanan (Hamengku Buwono ke IX) selaku koordinator keamanan. Keadaan demikian berlangsung kurang lebih lima bulan, karena sejak tanggal 29 Desember pimpinan Kepolisian Negara dikembalikan kepada Perdana Menteri.

Setelah dilakukannya penyerahan (baca : pengakuan) kedaulatan dari Belanda kepada Indonesia, terbentuklah Republik Indonesia Serikat (RIS) dan berlakulah Undang Undang Dasar RIS. Pasal 51 Undang Undang Dasar RIS antara lain menentukan bahwa mengenai penyelenggaraan pemerintahan yang berhubungan dengan pokok-pokok tersebut pada lampiran Undang Undang Dasar ini semata-mata ditugaskan kepada RIS, sehingga dengan demikian bermakna bahwa semua penyelenggaraan pemerintahan yang tidak disebut pada lampiran itu menjadi hak dan kewajiban dari negara-negara bagian dan daerah-daerah bagian.

Pada lampiran Undang Undang Dasar RIS tersebut tidak disebutkan tentang penyelenggaraan kepolisian, sehingga dengan demikian penyelenggaraan kepolisian menjadi hak dan kekuasaan dari negara-negara bagian dan daerah-daerah bagian di wilayah masing-masing. Berdasarkan ketentuan tersebut, maka di Indonesia terdapat dua bentuk kepolisian yaitu kepolisian negara-negara bagian dan

Kepolisian RIS. Pada awal tahun 1950 negara-negara bagian tersebut terdiri atas Negara Republik Indonesia, Negara Indonesia Timur, Negara Pasundan, Negara Jawa Timur, Negara Madura, Negara Sumatera Timur dan Negara Sumatera Selatan. Disamping negara-negara bagian tersebut terdapat pula daerah-daerah bagian yang meliputi Daerah Jawa Tengah, Daerah Bangka, Daerah Belitung, Daerah Riau, Daerah Kalimantan Barat, Daerah Dayak Besar, Daerah Banjar, Daerah Kalimantan Tenggara dan Daerah Kalimantan Timur.

Negara-negara bagian sebagaimana disebut di atas sudah sejak pembentukannya mempunyai alat kepolisian masing-masing yang disesuaikan dengan situasi dan kondisi dari masing-masing negara bagian tersebut yang bernama Polisi Negara, yang pada waktu itu harus melanjutkan penggunaan polisi ini untuk menjamin terciptanya keamanan dan ketertiban masyarakat.

Berbeda dengan negara-negara bagian, daerah-daerah bagian tidak mempunyai kepolisian tersendiri, melainkan mempergunakan kepolisian dari Pemerintah Federal dengan status diperbantukan pada daerah-daerah bagian tersebut. Kecuali itu di beberapa daerah terdapat pula Polisi swapraja, misalnya di Sulawesi Selatan dan sebagainya; sedangkan untuk daerah Bali Pemerintah Dewan Raja Raja (Federal Bali) mempunyai polisi tersendiri yang disebut Polisi Daerah, sehingga dengan demikian di daerah-daerah ini terdapat dua jenis kepolisian yaitu Polisi Negara dan

Polisi Swapraja atau Polisi Daerah.¹³⁶

Pada masa RIS, Jawatan Kepolisian dipimpin oleh Perdana Menteri dengan perantaraan Jaksa Agung. Dalam pelaksanaan tugasnya, Kepala Kepolisian bertanggung jawab kepada Menteri Dalam Negeri.¹³⁷

Pada tanggal 17 Agustus 1950 Negara Kesatuan Republik Indonesia terbentuk dan berlakulah Undang Undang Dasar Sementara tahun 1950. Dalam Undang Undang Dasar ini penyelenggaraan kepolisian memperoleh dasar hukum yang kuat, yakni dalam Pasal 130 yang menentukan bahwa :

"Untuk memelihara ketertiban dan keamanan umum diadakan suatu alat kesatuan kepolisian yang diatur dengan undang-undang. Untuk itu diperlukan suatu susunan kepolisian yang mengabdikan kepada masyarakat, menjamin dan membela kehormatan jiwa dan milik tiap-tiap anggota masyarakat."

Namun hingga Undang Undang Dasar tersebut dicabut berlakunya kesatuan polisi yang dimaksud belum pernah terbentuk dan juga undang-undang pelaksanaan Pasal 130 Undang Undang Dasar tersebut tidak pernah ada.

Dengan terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia, terjadi peleburan Jawatan Kepolisian RIS dengan Jawatan Kepolisian Republik Indonesia dan kepolisian negara-negara bagian, sehingga dapat diciptakan dan diwu-

136. Dinas Sejarah POLRI, *op. cit.*, hlm. 13 - 14

137. Sesuai dengan Keputusan Presiden RIS Nomor 22 tahun 1950. Lihat pula SA. Djamhari, *op. cit.*, hlm. 55.

judkan suatu organisasi kepolisian untuk seluruh Indonesia dengan nama Jawatan Kepolisian Indonesia yang kemudian diubah menjadi Jawatan Kepolisian Negara. Susunan kepolisian ke daerah-daerah di tiap-tiap propinsi disebut Polisi Propinsi yang dipimpin oleh Kepala Polisi Propinsi.

Walaupun Negara Kesatuan Republik Indonesia telah terbentuk, tetapi karena bagi Kepolisian Negara belum dikeluarkan ketentuan baru tentang status kepolisian dan Pemerintah Pusat masih terus melaksanakan Keputusan Presiden RIS Nomor 22 tahun 1950, maka Kepolisian Negara di lapangan politik polisional tetap dipimpin oleh Perdana Menteri dengan perantaraan Jaksa Agung, sedangkan administratif organisatoris dipertanggungjawabkan kepada Menteri Dalam Negeri yang bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat Sementara. Mengenai pelaksanaan tugas kepolisian sehari-hari dipimpin oleh Kepala Kepolisian Negara. Hal yang demikian ditetapkan juga dalam Sidang Dewan Menteri tanggal 2 November 1951.

Pada tahun 1952 dibentuk Pasukan Polisi Perintis.¹³⁸ Pasukan Polisi Perintis ini merupakan bagian dari polisi wilayah. Administratif dan teknik organisatoris, Polisi Perintis termasuk ke dalam kesatuan-kesatuan polisi yang dimasukkan dan langsung di bawah pimpinan kepala polisi wilayah.

138. Berdasarkan Order Kepala Kepolisian Negara tanggal 11 Maret 1952, Nomor Pol. 1/2/3/Sek.

Maksud pembentukan Polisi Perintis tersebut di atas adalah berhubung kompi-kompi dari Brigade Mobil POLRI dipusatkan di kota-kota tertentu, maka daerah-daerah yang jauh letaknya dari tempat-tempat pemusatan itu tidak dapat dengan segera memperoleh bantuan tenaga Brigade Mobil. Oleh karena itu sambil menunggu bantuan Brigade Mobil, polisi setempat mempunyai kekuatan yang dapat menghalau atau mengatasi serangan-serangan yang mengganggu keamanan umum. Untuk memenuhi kebutuhan ini maka pada kesatuan-kesatuan kepolisian di daerah-daerah perlu adanya pasukan-pasukan kecil yang dipersenjatai lebih kuat dari polisi yang bertugas umum dan anggota-anggotanya dididik lebih luas tentang gerakan sebagai kesatuan bersenjata. Anggota-anggota Polisi Perintis ini tersusun dari anggota-anggota kesatuan polisi yang ada.¹³⁹

Kepolisian Negara Republik Indonesia sempat dimiliterisir lagi pada tanggal 8 April 1959. Hal ini didasarkan pada Peraturan Pemerintah nomor 10 tahun 1959. Militerisasi Kepolisian Negara tahun 1959 ini dilakukan dalam rangka penyelenggaraan ketertiban, keamanan umum dan pertahanan.

Pada tanggal 5 Juli 1959 keluar Dekrit Presiden Republik Indonesia yang antara lain menyatakan berlakunya lagi UUD tahun 1945. Untuk menyelenggarakan pemerintahan

139. Lihat pula Dinas Sejarah POLRI, *op. cit.*, hlm. 31

yang didasarkan pada UUD tahun 1945, pada tanggal 10 Juli 1959 dibentuk Kabinet Kerja. Dalam susunan Kabinet Kerja ini Jawatan Kepolisian Negara ditingkatkan menjadi Departemen Kepolisian. Sebutan Kepala Kepolisian Negara diubah menjadi Menteri Muda Kepolisian.

Untuk lebih menyempurnakan pemerintahan, susunan Kabinet Kerja tersebut di atas ditinjau kembali. Berdasarkan hasil peninjauan tersebut, melalui Keputusan Presiden RI Nomor 21 tahun 1960 sebutan Menteri Muda Kepolisian ditiadakan dan selanjutnya Kepala Kepolisian Negara diangkat menjadi Menteri/Kepala Kepolisian Negara dan dimasukkan dalam bidang keamanan nasional bersama-sama dengan Menteri/Deputy Menteri Keamanan Nasional, Menteri/Kepala staf Angkatan Darat, Menteri/Kepala staf Angkatan Laut, Menteri/Kepala staf angkatan Udara, Menteri Jaksa Agung dan Menteri Veteran. Dengan demikian dalam susunan Kabinet Kerja Kedua (setelah Dekrit Presiden) Kepolisian Negara berada di bawah pimpinan seorang Menteri/Kepala Polisi Negara (menteri bukan anggota kabinet inti) dengan pangkat Direktur Jenderal Polisi.¹⁴⁰

ii. Periode setelah integrasi POLRI ke dalam ABRI (tahun 1960 - 1993)

Walaupun pada tahun 1947 dan 1959 Kepolisian Negara

140. Ibid, hlm. 43

Republik Indonesia pernah dimiliterisir, namun dapat dikatakan bahwa integrasi POLRI ke dalam ABRI baru dilakukan mulai tahun 1960.¹⁴¹ Integrasi POLRI ke dalam ABRI ini dilakukan karena pertahanan nasional juga merupakan tugas pokok POLRI.¹⁴² Dalam lampiran A, Pasal 54 ayat c Ketetapan MPRS nomor II tahun 1960 tersebut dinyatakan bahwa Angkatan Bersenjata kita terdiri atas Angkatan Perang Republik Indonesia dan Polisi Negara. Ketetapan MPRS tersebut kemudian diikuti dengan keluarnya Undang-undang Pokok Kepolisian nomor 13 tahun 1961, yang Pasal 3-nya menentukan bahwa Kepolisian Negara adalah Angkatan Bersenjata.

Pada tanggal 12 April 1962, dengan Keputusan Presiden Republik Indonesia (disingkat Keppres RI) Nomor 134/1962 terhitung mulai tanggal 6 Maret 1962 sebutan Menteri/Kepala Kepolisian Negara sebagaimana tercantum dalam Keppres RI Nomor 94/1962 diubah menjadi Menteri/Kepala staf Angkatan Kepolisian Negara. Berdasarkan Surat Deputy Menteri/Kepala Staf Angkatan Kepolisian Negara Nomor Pol : 3/3/3 tanggal 30 April 1962 sebutan Kepolisian Negara diubah menjadi Angkatan Kepolisian

141. Ketetapan MPRS nomor II tahun 1960 dicabut dengan Ketetapan MPRS nomor XXXVIII tahun 1968.

142. Markas Besar Kepolisian RI, Almanak Sepereempat Abad Kepolisian RI (17 - 8 - 1945 sampai dengan 17 - 8 - 1970), hlm. 33

Negara.¹⁴³

Dalam susunan Kabinet Kerja ke IV, di mana digunakan nama Kompartemen untuk kelompok di bawah seorang Menteri Koordinator, maka Kepolisian Negara Republik Indonesia termasuk Kompartemen Pertahanan/Keamanan.¹⁴⁴

Pada tanggal 12 November 1964 keluar Keppres RI Nomor 290/1964 yang antara lain menyatakan bahwa Angkatan Kepolisian Republik Indonesia disingkat AKRI sebagai anggota Angkatan Bersenjata adalah sama dan sederajat dengan ketiga Angkatan lainnya. Ditentukan pula bahwa disamping melaksanakan tugas kepolisian, sebagai Angkatan Bersenjata, AKRI mempunyai tugas turut serta secara fisik aktif di dalam usaha pertahanan negara guna mencapai potensi maksimal dari rakyat di dalam pertahanan total serta pengamanannya.¹⁴⁵

Dapat dikatakan bahwa integrasi POLRI ke dalam ABRI yang dilakukan melalui Ketetapan MPRS Nomor II tahun 1960 dan Pasal 3 Undang-undang Pokok Kepolisian Nomor 13 tahun 1961 baru dijalankan secara setengah-setengah, karena dinyatakan pula bahwa Kepolisian Negara adalah antara sipil dan militer.¹⁴⁶ Dengan dikeluarkannya Keppres RI

143. Dinas Sejarah POLRI, *op. cit.*, hlm. 44

144. *Ibid.*

145. Pasal 2.

146. Dinas Sejarah POLRI, *op. cit.*, hlm. 45.

Nomor 290 tahun 1964 tentang Kedudukan, Tugas dan Tanggung Jawab AKRI sebagai Angkatan Bersenjata sebagaimana disebutkan di atas, maka secara yuridis formil terjadilah integrasi penuh AKRI ke dalam ABRI. Namun demikian ternyata dalam pelaksanaannya status AKRI masih antara sipil dan militer.¹⁴⁷

Pada masa Pemerintahan Orde Baru, integrasi POLRI ke dalam ABRI terus dilanjutkan. Ketetapan MPRS Nomor XXIV tahun 1966 menetapkan tentang kebijaksanaan dalam bidang pertahanan melalui Pasal 3 ayat 2. Dalam Pasal 3 ayat 2 tersebut dinyatakan bahwa untuk memelihara keutuhan dan kesatuan serta efisiensi dan efektifitas, maka pelaksanaan tugas pertahanan/keamanan meliputi empat matra (dimensi) yakni : 1) pertahanan maritim nasional; 2). pertahanan darat nasional; 3) pertahanan udara nasional dan 4). keamanan dan ketertiban masyarakat, perlu dilaksanakan secara gabungan, baik antara keempat Angkatan Bersenjata maupun dengan kesatuan-kesatuan organisasi rakyat di bidang yang bersangkutan. Dengan keempat matra (dimensi) HANKAM tersebut, masalah pertahanan/keamanan sebagai tugas adalah tugas pokok dari ABRI secara keseluruhan. Dalam menyelenggarakan tugas pokok HANKAM tersebut tiap-tiap Angkatan wajib mengalihkan diri dan menjadi inti dalam penyelenggaraannya sesuai dengan matra masing-masing.

147. Ibid.

Berdasarkan Ketetapan MPRS tersebut AKRI adalah inti dan penanggungjawab matra keamanan dan ketertiban masyarakat.

Pada tahun 1969 keluar Keppres RI Nomor 52 tahun 1969 yang mencabut Keppres RI Nomor 290 tahun 1964. Berdasarkan Keppres ini diadakan perubahan di mana sebutan Angkatan Kepolisian Republik Indonesia diubah menjadi Kepolisian Negara Republik Indonesia, disingkat Kepolisian RI, dikepalai oleh Kepala Kepolisian RI. Kepolisian RI berkedudukan organik dalam Departemen Pertahanan Keamanan Republik Indonesia dan merupakan bagian integral dari ABRI yang mempunyai kedudukan sederajat dengan Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara Republik Indonesia.

Pada tanggal 4 Oktober 1969 keluar Keppres RI Nomor 79 tahun 1969 yang menginstruksikan kepada Kepolisian RI agar mengadakan penyesuaian dalam struktur organisasi dengan pokok-pokok organisasi dan prosedur Departemen Pertahanan Keamanan. Keppres RI Nomor 79 tahun 1969 kemudian disusul oleh Keppres RI Nomor 80 tahun 1969 tentang ABRI sebagai bagian organik Departemen Pertahanan Keamanan. Pasal 1 dari Keppres tersebut menentukan bahwa ABRI yang merupakan bagian pokok Departemen Pertahanan Keamanan terdiri dari :

- 1). Angkatan Perang Republik Indonesia disingkat APRI yang meliputi :
 - a). Angkatan Darat Republik Indonesia disingkat ADRI,
 - b). Angkatan Laut Republik Indonesia disingkat ALRI,

- c). Angkatan Udara Republik Indonesia disingkat AURI,
2). Kepolisian Negara Republik Indonesia disingkat POLRI.

Setelah keluarnya Keppres Nomor 79 tahun 1969 yang disusul Keppres RI Nomor 80 tahun 1969, maka terjadilah integrasi penuh POLRI ke dalam ABRI baik secara yuridis formal maupun dalam pelaksanaannya. POLRI tidak lagi merupakan kesatuan yang berdiri sendiri, tetapi secara penuh masuk ke dalam lingkungan Departemen Pertahanan Keamanan Republik Indonesia.¹⁴⁸

Integrasi POLRI ke dalam ABRI semakin mantap dengan berlakunya Undang Undang Nomor 20 tahun 1982. Pasal 29 dari Undang-undang tersebut menentukan bahwa ABRI terdiri dari :

- 1). Tentara Nasional Indonesia Angkatan Darat beserta cadangannya;
- 2). Tentara Nasional Indonesia Angkatan Laut beserta cadangannya,
- 3). Tentara Nasional Indonesia Angkatan Udara beserta cadangannya dan
- 4). Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Mengenai kedudukan POLRI sebagai ABRI, Pasal 1 dari Lampiran Keputusan Panglima ABRI Nomor : Kep/11/P/III/1984 tentang Pokok-pokok Organisasi dan Prosedur POLRI, menentukan bahwa : "Kepolisian Negara RI, disingkat POLRI

148. Ibid, hlm. 78.

adalah suatu bagian integral ABRI yang berkedudukan langsung di bawah Pangab."

Kedudukan POLRI sebagai ABRI dipertegas lagi dengan diundangkannya Undang-undang nomor 2 tahun 1988 tentang Prajurit ABRI.¹⁴⁹ Pasal 2 ayat 2 Undang-undang tersebut menentukan bahwa : "Prajurit ABRI terdiri atas prajurit TNI Angkatan Darat, prajurit TNI Angkatan Laut, prajurit TNI Angkatan Udara dan prajurit Kepolisian Negara Republik Indonesia."

3. Kedudukan dan Fungsi POLRI sebagai ABRI

a. ABRI sebagai inti dari TNI

Berdasarkan penjelasan umum atas Undang-undang nomor 2 tahun 1988 tentang Prajurit ABRI, istilah ABRI merupakan istilah pengganti dari istilah APRI.¹⁵⁰ Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, ABRI merupakan inti dari TNI yang selaku tentara rakyat bertindak sebagai kader, pelatih dan pelopor bagi perjuangan bersenjata rakyat Indonesia dalam wadah tunggal TNI. TNI lahir dari perlawanan bersenjata rakyat Indonesia melawan musuh (terutama Belanda) pada jaman Perang Kemerdekaan. Mula-

149. Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 1988 nomor 4

150. Berdasarkan penjelasan umum tersebut pada tahun 1959 sebutan APRI diganti dengan ABRI.

mula kekuatan yang sudah dapat disebut tentara diresmikan dengan nama Badan Keamanan Rakyat. Penggunaan nama tentara dihindari untuk menunjukkan politik damai Republik Indonesia terhadap pihak Sekutu yang menang perang. Baru pada tanggal 5 Oktober 1945 digunakan nama "tentara", yakni ketika dikeluarkan Maklumat Pemerintah yang menyatakan bahwa untuk memperkuat peranan keamanan umum, maka diadakan suatu Tentara Keamanan Rakyat (TKR).¹⁵¹ Sebutan Tentara Keamanan Rakyat kemudian diubah menjadi Tentara Keselamatan Rakyat dan pada bulan Januari 1946 diubah lagi menjadi Tentara Republik Indonesia (TRI). Pada tanggal 3 Juli 1947 dibentuk TNI di mana diintegrasikan unsur-unsur TRI dan anggota-anggota kelaskaran yang memenuhi persyaratan. Jadi TNI merupakan wadah tunggal guna mempersatukan seluruh kekuatan perjuangan bersenjata dari rakyat Indonesia yang berdasarkan Pancasila guna menghadapi musuh.

Dengan konsep ketentaraan seperti tersirat dalam rumusan pengertian TNI tersebut, pertama-tama apa yang diamanatkan oleh Pasal 30 ayat 1 UUD 1945 benar-benar terlaksana. Asas kekeluargaan dan demokrasi yang tersirat dalam ayat tersebut diwujudkan oleh TNI yang mewadahi setiap bentuk perlawanan bersenjata rakyat, yaitu mulai dari pasukan paling sederhana yang berdiri secara spontan di setiap pelosok tanah air untuk melawan musuh yang

151. Lihat Soebijono, et. all, Dwifungsi ABRI, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1992, hlm. 10 - 11.

menginjakkan kakinya di bumi Indonesia dengan senjata apa adanya, hingga pasukan yang teratur dan modern. Dalam wadah besar TNI pasukan yang teratur dan modern itu wujud nyatanya adalah ABRI, sedangkan yang sederhana itu adalah yang biasa disebut pasukan para militer.

Dalam keadaan aman dan damai, hanya diperlukan kekuatan ABRI yang kecil saja, terdiri atas kekuatan siap secukupnya dengan cadangan yang memadai. Cadangan TNI adalah salah satu bentuk pengikut sertaan Warga Negara Indonesia berdasarkan kesukarelaan atau kewajiban dalam pembelaan negara guna mengembangkan kekuatan TNI Angkatan Darat, TNI Angkatan Laut dan TNI Angkatan Udara pada waktu diperlukan. Anggota Cadangan TNI bersumber dari anggota Ratih secara sukarela dan anggota TNI yang telah menyelesaikan masa dinas secara wajib, sedangkan bagi anggota POLRI yang telah menyelesaikan masa dinas diberi kesempatan untuk menjadi Cadangan TNI.

Sementara itu kekuatan paramiliter mungkin cukup dibina sebagai kekuatan potensial. Oleh karena itu mewajibkan warga negara (Pasal 30 ayat 1 UUD tahun 1945) yang dapat diartikan mengharuskan seyogyanya diterapkan dalam keadaan yang memaksa atau memerlukan.¹⁵²

152. Keterangan Pemerintah di hadapan rapat paripurna DPR RI dalam menyampaikan Rancangan Undang-undang Prajurit ABRI tahun 1988.

Prajurit ABRI

Undang-undang nomor 2 tahun 1988 menggunakan istilah "prajurit ABRI" untuk mengganti istilah anggota ABRI atau istilah militer (tentara) yang berasal dari dunia Barat. Istilah "prajurit" merupakan istilah asli Indonesia yang digunakan untuk menyebut Warga Negara Indonesia yang ikut serta dalam usaha pembelaan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 UUD tahun 1945 dengan menyandang senjata.¹⁵³

Prajurit ABRI tersebut di atas terdiri atas prajurit TNI Angkatan Darat, prajurit TNI Angkatan Laut, prajurit TNI Angkatan Udara dan prajurit Kepolisian Negara Republik Indonesia. Prajurit TNI Angkatan Darat, prajurit TNI Angkatan Laut dan prajurit TNI angkatan Udara terdiri atas :

- 1). prajurit sukarela yang berdinasi untuk jangka panjang sebagai prajurit karier,
- 2). prajurit sukarela yang berdinasi untuk jangka waktu sekurang-kurangnya lima tahun sebagai prajurit sukarela dan dinas pendek,
- 3). prajurit sukarela yang berdinasi secara penggal waktu sebagai prajurit cadangan sukarela,
- 4). prajurit wajib yang berdinasi selama dua tahun penuh sebagai prajurit wajib,

153. Ibid.

5). prajurit wajib yang berdinasi secara penggal waktu untuk selama-lamanya lima tahun, sebagai prajurit cadangan wajib.

Prajurit Kepolisian Negara Republik Indonesia terdiri atas :

- 1). prajurit sukarela yang berdinasi untuk jangka panjang sebagai prajurit karier,
- 2). prajurit sukarela yang berdinasi untuk jangka waktu sekurang-kurangnya lima tahun sebagai prajurit sukarela dinas pendek.¹⁵⁴

Prajurit penggal waktu tidak dapat diterapkan dalam kepolisian, karena tugas penegakan hukum yang ada pada POLRI tidak pernah berhenti baik di masa damai maupun di masa perang. Oleh karena itu seorang prajurit POLRI harus menjalankan kewajibannya setiap saat, siang dan malam. Hal ini berbeda dengan perang yang terjadinya dalam keadaan terpaksa, dan umumnya merupakan spesialisasi dari tugas TNI Angkatan Darat, TNI Angkatan Laut dan TNI Angkatan Udara.

Berdasarkan ketentuan Pasal 17 Undang-undang nomor 2 tahun 1988, setiap warga negara yang berusia delapan belas hingga empat puluh lima tahun dapat diwajibkan untuk menjalani dinas keprajuritan. Kewajiban tersebut tidak berlaku untuk :

154. Pasal 18 Undang-undang nomor 2 tahun 1988.

- 1). mereka yang jika dikenakan kewajiban tersebut akan mengakibatkan kesukaran hidup bagi orang lain yang sepenuhnya menjadi tanggung jawabnya,
- 2). mereka yang menjabat suatu jabatan agama dan atau menganut agama yang ajarannya tidak membolehkannya.
- 3). mereka yang sedang menjalankan tugas penting untuk negara yang ditentukan dengan Peraturan Pemerintah.

Bagi prajurit ABRI, kecuali prajurit cadangan yang sedang tidak dinas aktif, sebagaimana tersebut di atas tunduk pada hukum tentara dan termasuk dalam kewenangan peradilan tentara.¹⁵⁵

Setiap prajurit ABRI memikul tanggung jawab dalam pertahanan keamanan negara serta pengembangan Bangsa. Prajurit ABRI dan Cadangan TNI dalam dinas aktif adalah pejuang prajurit dan prajurit pejuang yang bersumpah prajurit dan bersapta marga.¹⁵⁶

Fungsi ABRI dalam Sishankamrata

Untuk menanggulangi ancaman dari luar, terutama ancaman yang berbentuk kekerasan senjata atau perang suatu negara memiliki sistem pertahanan. Sistem pertahanan suatu negara dapat dirumuskan sebagai hasil dari :

- 1). peniruan dari sistem pertahanan negara lain, dan hal

155. Pasal 18 Undang-undang nomor 2 tahun 1988.

156. Pasal 4 Undang-undang Nomor 2 tahun 1988.

ini terjadi pada negara-negara yang kemerdekaannya diperoleh tanpa melalui revolusi/perjuangan bersenjata;

- 2). merupakan budi daya suatu bangsa dalam bidang pertahanan berdasarkan falsafah, identitas, kondisi lingkungan suatu bangsa.¹⁵⁷

Seperti negara-negara lain, Indonesia juga mempunyai sistem pertahanannya. Sistem pertahanan nasional Indonesia mempunyai ciri-ciri khusus sesuai dengan pandangan hidup (falsafah) dan sejarah Bangsa Indonesia dalam usaha mempertahankan kemerdekaannya.

Proses penyusunan sistem pertahanan nasional Indonesia diawali dengan penyusunan konsep perang rakyat semesta pada tahun 1948 yang menghasilkan Sistem Pertahanan Keamanan Rakyat Semesta (Sishankamrata).¹⁵⁸ Sishankamrata tersebut pada saat sekarang diatur dalam Undang Undang Pokok Pertahanan Keamanan RI Nomor 20 tahun 1982.

Berbeda dengan negara-negara lain, Negara Indonesia tidak memisahkan antara sistem pertahanan dan sistem keamanan dalam negeri, melainkan digabung menjadi Sistem Pertahanan Keamanan Nasional Indonesia. Pertahanan Keamanan Nasional Indonesia tersebut bertujuan untuk

157. Sunarto et. all., Kewiraan untuk Mahasiswa, Gramedia, Jakarta, 1982, hlm. 201

158. Yohanes Usfunan, Aspek Aspek Hukum Bela Negara, Ayu Sarana Cerdas, Denpasar, 1986, hlm. 7.

menjamin tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasar Pancasila dan UUD tahun 1945 terhadap segala ancaman baik dari luar negeri maupun dalam negeri serta tercapainya tujuan nasional.¹⁵⁹ Pelaksanaan pertahanan keamanan negara dilakukan melalui Sishankamrata. Sishankamrata ini dibina untuk mewujudkan daya dan kekuatan tangkal dengan membangun, memelihara dan mengembangkan secara terpadu dan terarah segenap komponen pertahanan keamanan negara yang terdiri atas :

- 1). Rakyat Terlatih (disingkat Ratih) sebagai komponen dasar,
- 2). Angkatan Bersenjata beserta Cadangan TNI sebagai komponen utama,
- 3). Perlindungan Masyarakat (disingkat Linmas) sebagai komponen khusus dan
- 4). Sumber daya alam, sumber daya buatan dan prasarana nasional sebagai komponen pendukung.

Jadi komponen kekuatan pertahanan keamanan negara tersebut di atas meliputi sumber daya manusia dan sumber daya alam. Sumber daya manusia terdiri atas komponen Ratih, ABRI beserta Cadangan TNI dan Linmas. ABRI sebagai kekuatan pertahanan keamanan negara melaksanakan fungsi selaku penindak dan penyanggah awal terhadap setiap ancaman dari luar negeri maupun dari dalam negeri, serta

159. Pasal 3 UU no. 20 tahun 1982.

pelatih rakyat bagi pelaksanaan tugas pertahanan keamanan negara.¹⁶⁰ Masing-masing unsur ABRI dalam pelaksanaan usaha pertahanan keamanan negara telah ditentukan bidang tugas utamanya. TNI Angkatan Darat selaku penegak kedaulatan negara di darat terutama bertugas mempertahankan keutuhan wilayah daratan nasional, TNI Angkatan Laut selaku penegak kedaulatan negara di laut terutama bertugas mempertahankan keutuhan seluruh perairan nasional, TNI Angkatan Udara selaku penegak kedaulatan negara di udara terutama bertugas mempertahankan keutuhan wilayah dirgantara nasional dan Kepolisian Negara Republik Indonesia selaku alat negara penegak hukum terutama bertugas memelihara serta meningkatkan tertib hukum dan membina ketenteraman masyarakat.¹⁶¹

Disamping tugas-tugas tersebut di atas, ABRI juga dapat dikerahkan untuk melaksanakan tugas-tugas perdamaian internasional.¹⁶² Tugas ini telah dilakukan oleh ABRI sejak tahun 1956, yakni pertama kali sebagai Pasukan Polisi PBB di kawasan Timur Tengah. Pengiriman pasukan tersebut dilakukan karena adanya krisis perdamaian di kawasan tersebut sebagai akibat agresi Inggris, Perancis dan Israel terhadap Mesir setelah Presiden Mesir Gamal Abdul

160. Pasal 12 UU Nomor 20 tahun 1982.

161. Lihat Pasal 30 UU Nomor 20 tahun 1982.

162. Pasal 31 UU nomor 20 tahun 1982.

Nasser menasionalisasi Terusan Suez. Nama resmi pasukan Indonesia yang dikirim ke Timur Tengah sebagai pasukan Polisi PBB tersebut adalah Garuda.¹⁶³ Sampai saat sekarang Pemerintah Indonesia telah empat belas kali mengirim pasukan untuk tugas-tugas perdamaian internasional. Terakhir kali pasukan tersebut dikirim ke Bosnia Herzegovina, yakni Kontingen Garuda XIV/UNPROFOR (United Nation Protection Force), yang dilepas dari Indonesia pada hari Kamis tanggal 14 Oktober 1993.¹⁶⁴ Dalam tugas-tugas perdamaian internasional tersebut sering diikutsertakan pula prajurit-prajurit POLRI, misalnya para prajurit POLRI yang tergabung dalam Kontingen Garuda XII Civil Police di Kamboja.

b. Kedudukan dan tugas POLRI sebagai ABRI

Sebagaimana diuraikan di muka¹⁶⁵ bahwa pada waktu perang penduduk dari negara-negara yang bertikai dibedakan antara golongan penduduk sipil dan golongan kombatan.

Meskipun dalam sistem pertahanan keamanan Indonesia, yakni Sishankamrata, seluruh Warga Negara Indonesia dilibatkan dalam usaha pertahanan negara dalam perang rakyat semesta, hal ini tidak berarti bahwa seluruh pendu-

163. S.A. Djamhari, *op. cit.*, hlm. 108.

164. Harian KOMPAS Jumat, 5 Oktober 1993, hlm. 20.

165. Lihat hlm. 8 dan 61.

duk Indonesia akan terlibat perang jika Negara berada dalam keadaan perang. Pengikutsertaan rakyat dalam usaha bela negara tidak berarti seluruh rakyat harus memanggul senjata, karena bela negara tersebut dapat dilakukan secara fisik maupun non fisik.¹⁶⁶ F. Sugeng Istanto mengatakan bahwa :

"Pengikutsertaan seluruh kekuatan nasional secara total dan integral tidaklah berarti bahwa seluruh WNI dijadikan kombatan. Linmas, misalnya, sebagai komponen khusus kekuatan pertahanan keamanan negara tidaklah dibebani tugas tempur. Dilihat dari fungsinya anggota Linmas tidaklah berstatus kombatan."¹⁶⁷

Disamping itu pada waktu Negara berada dalam keadaan perang terdapat pula Warga Negara Indonesia yang tidak menjadi anggota Ratih, bukan anggota ABRI dan Cadangan TNI dalam dinas aktif dan bukan pula anggota Linmas.¹⁶⁸ Golongan penduduk tersebut tidaklah dapat dikatakan sebagai kombatan waktu perang.

Jadi dalam Sishankamrata tersebut dibedakan antara kelompok rakyat (WNI) yang melakukan perjuangan fisik dengan memanggul senjata dan kelompok rakyat (WNI) yang

166. G.P.H. Haryomataram, Hukum Humaniter, *op. cit.*, hlm. 80.

167. F. Sugeng Istanto, *op. cit.*, hlm 9. Mengenai fungsi Linmas lihat Pasal 3 Undang-undang Nomor 20 tahun 1982.

168. Hal tersebut dikarenakan anggota Linmas bersifat sukarela dan diambil dari WNI yang tidak sedang mengabdikan sebagai Ratih maupun sebagai ABRI dan Cadangan TNI dalam dinas aktif.

melakukan perjuangan fisik dengan memanggul senjata (secara mental). Kelompok rakyat yang berjuang dengan memanggul senjata dapat dikategorikan sebagai kombatan. Sedangkan kelompok rakyat yang melakukan perjuangan tidak dengan memanggul senjata dapat dikategorikan sebagai penduduk sipil.

Sebagaimana diuraikan di muka bahwa perjuangan bersenjata rakyat Indonesia diwadahi dalam satu wadah, yaitu TNI dalam arti luas, di mana ABRI merupakan intinya. Dengan demikian pada waktu perang para prajurit ABRI mempunyai kedudukan sebagai kombatan. Karena POLRI merupakan bagian integral dari ABRI, maka pada waktu Negara berada dalam keadaan perang POLRI tunduk pada ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku bagi ABRI di waktu perang. Akan tetapi dalam beberapa ketentuan dinyatakan bahwa POLRI mempunyai bidang tugas yang berbeda dengan ketiga angkatan lainnya. Dinyatakan bahwa POLRI sebagai aparat penegak hukum mempunyai tugas utama memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat. Tugas ini dilakukan oleh POLRI baik pada waktu damai maupun pada waktu Negara berada dalam keadaan perang. Oleh karena itu untuk menentukan apakah POLRI merupakan bagian dari ABRI yang berkedudukan sebagai kombatan atau bukan, perlu dilihat pula tugas yang dilakukan oleh POLRI pada waktu negara berada dalam keadaan perang, yaitu apakah POLRI mempunyai tugas tempur atau tidak.

Pasal 18 ayat 2 Undang Undang Nomor 13 tahun 1961

menentukan bahwa :

"Kepolisian Negara dapat diikutsertakan secara fisik di dalam pertahanan dan ikut serta di dalam pengamanan usaha pertahanan guna mencapai potensi maksimal dari rakyat di dalam pertahanan total."

Dari perkataan "dapat" dalam ketentuan tersebut dapat disimpulkan bahwa pada waktu perang ada kemungkinan POLRI diikutsertakan secara fisik dalam pertahanan, namun ada pula kemungkinan POLRI tidak diikutsertakan secara fisik dalam pertahanan. Jika POLRI diikutsertakan secara fisik dalam usaha pertahanan, maka POLRI mempunyai kedudukan sebagai kombatan. Akan tetapi jika POLRI pada waktu Negara dalam keadaan perang tidak diikutsertakan secara fisik dalam usaha pertahanan, maka POLRI berkedudukan sebagai penduduk sipil. Dengan demikian untuk mengetahui status POLRI pada waktu negara dalam keadaan perang, yakni apakah sebagai kombatan atau sebagai penduduk sipil, harus menunggu kebijaksanaan yang akan diambil oleh Penguasa perang.

Dari ketentuan-ketentuan di dalam Undang Undang Nomor 20 tahun 1982 maupun dalam Undang Undang Nomor 2 tahun 1988 tentang prajurit ABRI, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa semua unsur ABRI mengemban tugas pertahanan keamanan negara dengan titik berat pada matra masing-masing.¹⁶⁹ Hal yang demikian ini telah diatur pula

169. Lihat pula Pasal 12 dan Pasal 26 UU Nomor 20 tahun 1982 dan Pasal 6 UU Nomor 2 tahun 1988.

dalam Ketetapan MPRS Nomor XXIV tahun 1966 sebagaimana tersebut di muka.¹⁷⁰ Adapun yang menjadi titik berat tugas POLRI adalah selaku penegak hukum membina ketertiban dan keamanan masyarakat. Dalam menghadapi taraf keamanan, POLRI menjadi barisan depan dan lain-lain angkatan menjadi barisan belakang. Sebaliknya dalam menghadapi taraf pertahanan, POLRI berada di barisan paling belakang dan angkatan-angkatan lainnya berada di barisan depan. Dengan demikian pada waktu Negara berada dalam keadaan perang, POLRI selain melaksanakan tugas kepolisian seperti sedia kala juga melaksanakan tugas tempur. Tugas tempur dilakukan oleh para prajurit POLRI dalam kapasitasnya sebagai prajurit ABRI (TNI).

Peran POLRI seperti tersebut di atas tercermin dalam Latihan Gabungan ABRI ke-II tahun 1992 yang dilaksanakan mulai tanggal 20 Oktober hingga 12 November 1992. Dalam Latihan Gabungan ABRI tersebut POLRI lebih berperan sebagai pembina keamanan dan ketertiban masyarakat (kamtibmas). Tugas POLRI misalnya menjaga keamanan dan ketertiban pada waktu evakuasi penduduk sipil dari daerah pertempuran dan menjaga keamanan dan ketertiban di daerah-daerah yang telah berhasil direbut kembali dari tangan musuh. Tugas merebut kembali wilayah Indonesia yang telah dikuasai musuh dilakukan terutama oleh ketiga angkatan

170. Lihat hlm. 111.

dari ABRI, yakni Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara. Setelah suatu daerah berhasil direbut kembali dari tangan musuh, kemudian daerah tersebut diserahkan kepada Satuan Tugas Kantibmas dari Brigade Mobil POLRI. Tugas kantibmas di sini meliputi pula mencari sisa-sisa musuh yang masih bersembunyi di wilayah tersebut. Disamping tugas tersebut, satuan-satuan tugas POLRI juga turut serta dalam pertempuran secara langsung seperti memberi bantuan tembakan oleh helikopter-helikopter POLRI pada serbuan gabungan dari semua unsur ABRI.¹⁷¹

Dalam usaha nyata di bidang pertahanan negara, yakni melakukan perjuangan bersenjata melawan musuh, POLRI telah melakukannya sejak awal Kemerdekaan Republik Indonesia. Dalam usaha mempertahankan kemerdekaan Republik Indonesia, para anggota Polisi Negara Republik Indonesia pada waktu itu turut serta bertempur melawan tentara Jepang dan melawan tentara Sekutu serta tentara Belanda.¹⁷² Bahkan pada waktu Perang Kemerdekaan melawan tentara Belanda, para anggota Brigade Mobil POLRI turut serta bertempur di garis depan sebagai pasukan infanteri.

Perjuangan bersenjata juga dilakukan oleh POLRI

171. Berdasarkan wawancara dengan beberapa pejabat di lingkungan Mabes POLRI Jakarta pada tanggal 14 Agustus 1993 dan berita Harian KOMPAS, tanggal 2 dan 13 November 1992.

172. INKOPAK, 20 Tahun Perkembangan AKRI, Jakarta, 1961, hlm. 180.

ketika diucapkannya Tri Komado Rakyat oleh Kepala Negara pada tahun 1961 yang isinya antara lain pernyataan untuk membebaskan Irian Barat dari cengkeraman Belanda. Pada waktu itu pimpinan AKRI membentuk satu Resimen Team Pertempuran (RTPI) yang terdiri dari kesatuan-kesatuan Korps Brigade Mobil. Kompi-kompi RTPI ini melancarkan serangan gerilya terhadap pos pasukan Belanda dan beberapa kali terlibat pertempuran dengan pasukan Belanda, antara lain pertempuran melawan korps marinir Belanda.¹⁷³

Dengan dimasukkannya POLRI ke dalam komponen ABRI, diharapkan bahwa peran POLRI dalam usaha pertahanan negara seperti tersebut di atas akan berulang kembali jika keadaan memerlukan. Perjuangan bersenjata yang dilakukan oleh para anggota POLRI sejak awal kemerdekaan tersebut memberi pengertian bahwa kepolisian kita sesungguhnya merupakan bagian dari TNI, sehingga pengintegrasian ke dalam ABRI mengandung suatu kebenaran tertentu.¹⁷⁴

Dari urian tersebut di atas nampak bahwa prajurit POLRI juga merupakan tentara yang pada waktu perang juga mempunyai tugas tempur. Walaupun spesialisasi tugas POLRI adalah sebagai penegak hukum memelihara keamanan dan

173. Ibid, hlm. 210 - 211. Lihat pula Mémét Tanumidjaja, Sejarah Perkembangan Angkatan Kepolisian, Dep. Hankam-Dinas Sejarah ABRI, 1971, hlm. 137 - 146.

174. Keterangan Pemerintah di hadapan Rapat Paripurna DPR RI dalam menyampaikan Rancangan Undang-undang tentang Prajurit ABRI tahun 1988.

ketertiban masyarakat, namun POLRI juga mempunyai tugas bertempur melawan musuh yang menginjakkan kakinya di Indonesia. Seperti disebutkan di muka bahwa pada waktu Negara berada dalam keadaan perang para prajurit POLRI mempunyai dua tugas, yakni melaksanakan tugas kepolisian yang merupakan tugas utamanya dan melaksanakan tugas tempur sebagai bagian dari prajurit ABRI (TNI). Oleh karena itu pada waktu Negara Indonesia berada dalam keadaan perang para prajurit POLRI mempunyai kedudukan sebagai kombatan, sama dengan kedudukan yang dimiliki oleh para prajurit ABRI dari ketiga angkatan.

Status kombatan para prajurit POLRI pada waktu Negara berada dalam keadaan perang, akan menambah daya kekuatan pertahanan nasional kita, terutama dilihat dari faktor kekuatan manusia. Dengan diintegrasikannya POLRI ke dalam ABRI, maka jumlah penduduk Indonesia yang berstatus kombatan akan jauh lebih besar dibanding jika POLRI tidak dimasukkan dalam ABRI. Hingga dewasa ini faktor kekuatan manusia masih memegang peranan penting dalam usaha pertahanan suatu negara. Jumlah kekuatan manusia yang besar yang dimiliki oleh Indonesia akan dapat mengimbangi ketertinggalan di bidang teknologi persenjataan dari negara-negara maju. Dengan jumlah kekuatan manusia yang besar yang melakukan perjuangan bersenjata dengan disertai semangat pantang menyerah, maka Negara Indonesia tidak akan mudah dikuasai oleh musuh.

Karena peran POLRI seperti tersebut di atas, maka pada waktu perang para prajurit POLRI disamping dituntut untuk mahir dalam melaksanakan tugas kepolisian, juga harus mahir dalam menggunakan teknik dan peralatan perang. Untuk tugas kepolisian tentu kemampuan POLRI tidak diragukan lagi mengingat tugas tersebut merupakan spesialisasinya. Namun kemampuan para prajurit POLRI dalam bertempur harus dibina dan ditingkatkan. Karena bertempur bukan merupakan spesialisasi tugas dari POLRI, maka hal ini dapat menghasilkan kombatan-kombatan yang kurang mahir dalam menggunakan teknik dan alat-alat perang. Hal ini harus diperhatikan karena sebagaimana dikatakan oleh T.B. Silalahi bahwa :

"Prajurit yang tidak profesional, dalam bentuk yang mendasar tidak mahir menggunakan senjata, akan menjadi bulan-bulanan tembakan musuh, karena pertempuran dalam teknologi maju itu adalah "first round hit" (tembakan pertama yang membunuh)."¹⁷⁵

4. Kedudukan kombatan prajurit POLRI ditinjau dari sudut Hukum Humaniter

Indonesia menganut sistem kepolisian yang berbeda dengan negara-negara lain, yakni POLRI dimasukkan ke dalam komponen ABRI dan berstatus militer. Berdasarkan nama serta tugas-tugas yang dilaksanakannya, maka menurut Hukum

175. T.B. Silalahi, ABRI Dalam Era Globalisasi, Harian KOMPAS, 5 Oktober 1992, hlm. 4.

Humaniter ABRI merupakan angkatan bersenjata (armed forces) yang pada waktu negaranya berada dalam keadaan perang mempunyai kedudukan sebagai kombatan. Hal ini berbeda dengan negara-negara lain, di mana pada umumnya mereka tidak memasukkan kepolisian mereka ke dalam angkatan bersenjata. Oleh karena itu perlu diadakan pengkajian mengenai status kombatan prajurit POLRI menurut Hukum Humaniter, yaitu menurut Konvensi-konvensi Den Haag tahun 1907, Konvensi-konvensi Jenewa tahun 1949 dan Protokol I tahun 1977.

a. Kedudukan kombatan prajurit POLRI ditinjau dari Konvensi-konvensi Den Haag tahun 1907

Konvensi-konvensi Den Haag tahun 1907 yang merupakan penyempurnaan terhadap Konvensi-konvensi Den Haag tahun 1899 diadakan sebelum Negara Republik Indonesia lahir. Namun demikian tidak tertutup kemungkinan bahwa konvensi-konvensi tersebut berlaku bagi Indonesia. F. Sugeng Istanto mengatakan bahwa kemungkinan berlakunya Konvensi-konvensi Den Haag tahun 1907 bagi Indonesia dapat terjadi melalui :

- 1). hubungan antara Indonesia dengan Negeri Belanda sebelum Indonesia merdeka dan
- 2). kedudukan konvensi-konvensi tersebut dalam masyarakat

internasional dewasa ini.¹⁷⁶

Sebagaimana diketahui bahwa pada saat disepakatinya Konvensi-konvensi Den Haag tahun 1907 Indonesia merupakan jajahan Belanda. Kerajaan Belanda pada waktu itu ikut berunding, menandatangani dan meratifikasi konvensi-konvensi tersebut.¹⁷⁷ Ratifikasi Konvensi-konvensi Den Haag 1907 ditetapkan dengan undang-undang (Wet) tanggal 1 Juli 1909.¹⁷⁸ Undang-undang tersebut diumumkan berlakunya dengan Keputusan Raja tanggal 22 Februari 1910.¹⁷⁹ Dengan adanya ratifikasi tersebut berlakulah Konvensi-konvensi Den Haag tahun 1907 bagi Kerajaan Belanda. Perjanjian yang dibuat oleh Raja Belanda waktu itu umumnya berlaku bagi seluruh Kerajaan Belanda, yang menurut Undang Undang Dasar Belanda waktu itu meliputi wilayah Kerajaan Belanda di Eropa, jajahan serta milik Kerajaan Belanda di kawasan lain di dunia (Pasal 1).¹⁸⁰ Karena waktu itu Indonesia merupakan jajahan Kerajaan Belanda, maka Konvensi-konvensi Den Haag tahun 1907 tersebut juga berlaku bagi wilayah Hindia Belanda yang pada saat sekarang menjadi Indonesia.

Setelah Indonesia merdeka, Kerajaan Belanda tidak

176. F. Sugeng Istanto, *op. cit.*, hlm. 183.

177. Schinder, D. dan Jiri Toman, *op. cit.*, hlm. 89,

178. F. Sugeng Istanto, *Loc. cit.*.

179. *Ibid.*

180. *Ibid.*

terikat lagi pada ketentuan perjanjian yang berlaku bagi Hindia Belanda dahulu. Di sini timbul masalah peralihan hak dan kewajiban negara atau masalah suksesi negara. Berkaitan dengan peralihan hak dan kewajiban Hindia Belanda yang timbul dari Konvensi-konvensi Den Haag tahun 1907 kepada Negara Indonesia, menurut Pasal 15 Konvensi Wina Tahun 1978 tentang Suksesi Negara dalam Hubungannya dengan Perjanjian Internasional, maka hak-hak dan kewajiban-kewajiban tersebut beralih kepada Negara Indonesia.¹⁸¹ Disamping itu peralihan hak dan kewajiban dari Belanda ke Republik Indonesia Serikat juga dituangkan dalam perjanjian antara Indonesia dengan Belanda pada tahun 1949. Dalam persetujuan peralihan ditetapkan bahwa segala hak dan kewajiban Kerajaan Belanda yang timbul karena perjanjian-perjanjian dan persetujuan-persetujuan internasional lain, yang diadakan oleh Kerajaan Belanda, akan merupakan hak dan kewajiban Republik Indonesia Serikat, jikalau dan sekedar perjanjian dan persetujuan itu berlaku di daerah hukum Indonesia. Dalam hak dan kewajiban itu termasuk pula

181. Menurut Pasal 15 Konvensi Wina tahun 1978 tersebut, perjanjian internasional yang mengikat negara pengganti menjadi berlaku di wilayah yang beralih, kecuali jika berlakunya perjanjian internasional di wilayah itu tidak sesuai dengan tujuan perjanjian internasional tersebut atau menimbulkan perubahan besar dalam persyaratan pelaksanaannya. Lihat J.G. Starke, op. cit., hlm. 316. Berlakunya Konvensi-konvensi Den Haag tahun 1907 bagi Indonesia tersebut tidak bertentangan dengan tujuan Konvensi-konvensi tersebut dan juga tidak menimbulkan perubahan besar dalam pelaksanaannya.

Den Haag tahun 1907.¹⁸²

Dengan beralihnya bentuk Negara Republik Indonesia Serikat menjadi Negara Kesatuan Republik Indonesia, hak dan kewajiban Konvensi-konvensi Den Haag tahun 1907 tersebut beralih pula kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia. Peralihan tersebut terjadi berdasarkan Ketentuan Peralihan Undang Undang Dasar Sementara tahun 1950 (Pasal 142). Selanjutnya melalui Pasal II Aturan Peralihan UUD tahun 1945 hak dan kewajiban Konvensi-konvensi Den Haag tahun 1907 berlaku pula bagi Indonesia pada saat sekarang.

Disamping melalui hubungan antara Indonesia dengan Kerajaan Belanda semasa penjajahan, Konvensi-konvensi Den Haag tahun 1907 juga dapat berlaku bagi Indonesia berdasarkan kedudukan konvensi-konvensi tersebut dalam masyarakat internasional dewasa ini. Konvensi-konvensi Den Haag tahun 1907 pada waktu sekarang sering dianggap sebagai perumusan Hukum Kebiasaan Internasional.¹⁸³ Sebagai Hukum Kebiasaan Internasional, konvensi-konvensi tersebut mengikat semua negara yang menjadi anggota masyarakat internasional, termasuk Indonesia.

Sebagaimana disebutkan dalam Bab II bahwa adanya pengaturan mengenai pembedaan penduduk dari negara-negara

182. *Ibid*, hlm. 184.

183. *Ibid*.

yang bertikai ke dalam golongan kombatan dan penduduk sipil dalam Konvensi-konvensi Den Haag tahun 1907 terdapat dalam Annex dari Konvensi IV tentang Hukum dan Kebiasaan Perang di Darat, yang juga disebut Hague Regulation (HR). Dari pasal-pasal 1,2 dan 3 HR dapat disimpulkan bahwa yang termasuk golongan kombatan adalah tentara (armies), anggota-anggota milisi dan korps sukarela yang memenuhi syarat-syarat tertentu dan peserta "levee en masse". Ditentukan pula bahwa suatu pihak yang bertikai dapat memasukkan kesatuan milisi dan korp sukarela ke dalam tentaranya.

HR tahun 1907 tersebut tidak menentukan batasan siapa saja yang disebut tentara (armies). Pada umumnya tentara adalah mereka yang tergabung dalam angkatan bersenjata reguler dari suatu negara, yang biasanya terdiri dari angkatan darat, angkatan laut dan angkatan udara dari negara yang bersangkutan. Menurut HR tahun 1907 tersebut satuan tentara dari pihak yang bertikai dapat meliputi pula anggota-anggota milisi dan korps sukarela, jika menurut hukum nasional negara yang bersangkutan milisi dan korps sukarela tersebut diberi kedudukan tentara atau merupakan bagian dari tentara negara yang bersangkutan. Dari ketentuan ini dapat disimpulkan bahwa tentang siapa saja yang termasuk tentara dari pihak yang bertikai, pengaturannya diserahkan pada hukum nasional yang bersangkutan. Setiap negara yang terlibat dalam pertikaian dapat

menentukan sendiri siapa saja yang termasuk tentara negara tersebut yang pada waktu perang berkedudukan sebagai kombatan.

Berdasarkan ketentuan seperti tersebut di atas, maka Bangsa Indonesia juga berhak menentukan sendiri siapa saja yang termasuk Tentara Nasional Indonesia (TNI), yang pada waktu negara dalam keadaan perang berkedudukan sebagai kombatan. Sebagaimana disebutkan di muka bahwa TNI dalam arti luas meliputi seluruh rakyat Indonesia yang turut berjuang melawan musuh dengan memanggul senjata. TNI dalam arti luas berintikan ABRI. Menurut Hukum Humaniter ABRI dapat dipersamakan dengan "regular armed forces", yang pada waktu perang berkedudukan sebagai kombatan. Sedangkan badan-badan perjuangan bersenjata dari rakyat Indonesia di luar ABRI dapat dipersamakan dengan pasukan milisi atau korps sukarela. Dengan demikian di Indonesia pasukan yang demikian itu merupakan tentara.

Dalam ABRI tercakup pula POLRI. Untuk menentukan apakah POLRI merupakan angkatan bersenjata yang berkedudukan sebagai kombatan atau bukan menurut HR tahun 1907, harus dilihat fungsi dan tugas yang dilakukan oleh POLRI pada waktu Negara Indonesia berada dalam keadaan perang. Hal ini harus dilakukan karena adanya Pasal 3 HR yang menentukan bahwa angkatan bersenjata dari negara-negara yang bertikai dapat merupakan kombatan dan bukan kombatan. Sebagaimana telah diuraikan di muka bahwa pada waktu

Negara berada dalam keadaan perang POLRI mempunyai dua fungsi, yakni melakukan tugas kepolisian dan melakukan tugas tempur (pertahanan). Sebagai ABRI para prajurit POLRI merupakan sebagian dari rakyat Indonesia yang berjuang dengan memanggul senjata untuk melawan setiap musuh yang akan menguasai Indonesia. Karena fungsi POLRI yang demikian tersebut, maka berdasarkan Pasal 3 HR para prajurit POLRI merupakan angkatan bersenjata yang berkedudukan sebagai kombatan.

Masalah yang dapat dihadapi para prajurit POLRI yang turut serta bertempur adalah pihak lawan tidak mau mengakui para prajurit POLRI tersebut sebagai kombatan yang sah. Hal seperti ini dialami oleh para anggota Polisi Negara Republik Indonesia yang turut berperang melawan Belanda dalam Perang Kemerdekaan dahulu. Pada waktu itu pihak Belanda menolak ikut sertanya polisi dalam pertempuran, karena menurut pandangan umum polisi merupakan penduduk sipil.¹⁸⁴ Masalah seperti ini dapat diatasi jika para prajurit POLRI yang turut serta bertempur melawan musuh memakai identitas mereka sebagai tentara, misalnya memakai baju seragam seperti yang dipakai oleh para prajurit ABRI dari ketiga angkatan lainnya dan memakai tanda/lencana ABRI. Hal yang demikian juga dapat memberikan keuntun-

184. Wawancara dengan Gubernur Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian pada tahun 1992. Lihat pula Almanak Seperempat Abad Kepolisian RI (17 Agustus 1945 - 17 Agustus 1970), hlm. 70.

gan lain, yakni para prajurit POLRI yang tetap melaksanakan tugas kepolisian dengan berpakaian dinas polisi tidak diganggu oleh pasukan musuh dan dilindungi seperti penduduk sipil.

Turut sertanya para prajurit POLRI dalam pertempuran dengan tetap memakai identitas kepolisian mereka akan dapat menyesatkan pandangan lawan. Dalam pikiran lawan para prajurit POLRI tersebut dapat disangka sebagai penduduk sipil sama seperti polisi di negaranya. Akan tetapi bayangan mereka ternyata keliru, karena menurut hukum Indonesia POLRI merupakan bagian integral ABRI dan merupakan bagian dari rakyat Indonesia yang turut berjuang dengan memanggul senjata (TNI dalam arti luas).

b. Kedudukan kombatan prajurit POLRI ditinjau dari Konvensi-konvensi Jenewa tahun 1949

Konvensi-konvensi Jenewa tahun 1949 disepakati setelah Indonesia menyatakan kemerdekaannya, yakni pada tanggal 12 Agustus 1949. Terhadap Konvensi-konvensi Jenewa tahun 1949 tersebut Indonesia telah menyatakan diri terikat sejak tahun 1958 berdasarkan Undang-undang nomor 59 tahun 1958.¹⁸⁵ Karena pernyataan tersebut, Konvensi-konvensi Jenewa tahun 1949 berlaku bagi Indonesia.

Sebagaimana diuraikan dalam Bab II bahwa penduduk

185. Lembaran Negara Republik Indonesia No. 109 tahun 1958.

dari negara-negara yang bertikai yang dapat dikategorikan sebagai kombatan menurut Konvensi-konvensi Jenewa tahun 1949 meliputi anggota-anggota angkatan bersenjata, anggota-anggota milisi atau korps sukarela, termasuk kaum partisan yang memenuhi syarat-syarat tertentu dan peserta "levee en masse". Ditentukan pula bahwa suatu pihak yang bertikai dapat memasukkan kesatuan milisi atau korp sukarela ke dalam angkatan bersenjatanya.

Seperti HR tahun 1907, Konvensi-konvensi Jenewa tahun 1949 juga tidak menentukan batasan tentang siapa yang termasuk dalam angkatan bersenjata dari pihak-pihak yang bertikai. Dalam Konvensi-konvensi Jenewa tahun 1949 hanya ditentukan bahwa angkatan bersenjata dari pihak-pihak yang bertikai dapat meliputi pula anggota-anggota milisi dan korps sukarela yang menjadi bagian dari angkatan bersenjata tersebut. Ketentuan ini berlaku untuk pihak bertikai yang hukum nasionalnya memasukkan milisi atau korps sukarela demikian itu ke dalam angkatan bersenjatanya. Dengan demikian pihak-pihak yang bertikai bebas untuk menentukan sendiri siapa-siapa saja yang merupakan angkatan bersenjatanya. Demikian juga Negara Indonesiapun berhak menentukan sendiri siapa-siapa saja yang termasuk dalam ABRI. Oleh karena itu integrasi POLRI ke dalam ABRI tidak bertentangan dengan Konvensi-konvensi Jenewa tahun 1949, khususnya ketentuan yang berkaitan dengan angkatan bersenjata dari pihak-pihak dalam pertikaian. Akan tetapi

untuk mengetahui apakah dengan dimasukkannya POLRI ke dalam ABRI tersebut POLRI juga mempunyai kedudukan sebagai kombatan atau tidak, harus dilihat dulu apakah Konvensi-konvensi Jenewa tahun 1949 mengatur hal ini atau tidak.

Konvensi-konvensi Jenewa tahun 1949 tidak memberikan pengaturan yang membedakan antara angkatan bersenjata yang berkedudukan sebagai kombatan dan tidak berkedudukan sebagai kombatan. Hal ini dikarenakan Konvensi-konvensi Jenewa tahun 1949 lebih menekankan pada pengaturan tentang perlindungan korban perang. Namun demikian menurut Hukum Kebiasaan Internasional, pada prinsipnya angkatan bersenjata dari pihak yang bertikai merupakan golongan militer dan mempunyai kedudukan sebagai kombatan. Dalam hal-hal tertentu memang ada bagian dari angkatan bersenjata yang tidak mempunyai tugas tempur (berperang), seperti para anggota dinas kesehatan militer dan para rohaniwan militer sebagaimana diatur pula dalam Pasal 33 Konvensi III Jenewa tahun 1949. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa menurut Konvensi-konvensi Jenewa tahun 1949, karena dimasukkan dalam ABRI maka pada waktu negara berada dalam keadaan perang para prajurit POLRI, kecuali mereka yang bertugas sebagai personil medis dan rohaniwan, memiliki kedudukan sebagai kombatan. Kedudukan kombatan para prajurit POLRI ini dapat disejajarkan dengan status kombatan dari para anggota milisi dan korps sukarela yang dimasukkan dalam angkatan bersenjata.

Kedudukan kombatan para prajurit POLRI tersebut nampak kurang sejalan dengan pandangan para penyusun Konvensi IV Jenewa tahun 1949. Sebagaimana dikemukakan dalam Bab I dan Bab II bahwa menurut pandangan para penyusun Konvensi IV Jenewa tahun 1949, polisi merupakan golongan "protected person" atau golongan orang yang dilindungi sebagai penduduk sipil. Oleh karena itu para prajurit POLRI yang turut dalam pertempuran dengan tetap memakai identitas kepolisian akan dapat menimbulkan perkiaraan yang keliru pada pihak lawan. Mungkin lawan berpikiran bahwa para prajurit POLRI tersebut bukan kombatan, melainkan berkedudukan sebagai penduduk sipil seperti polisi pada umumnya. Namun dugaannya tersebut ternyata keliru, karena di Indonesia para prajurit POLRI merupakan golongan militer dan pada waktu perang mempunyai tugas bertempur. Oleh karena itu untuk menghindari salah penafsiran seperti itu, sebaiknya para prajurit POLRI yang melakukan tugas tempur menanggalkan identitas kepolisiannya dan mengenakan identitas sebagai militer (tentara). Dengan demikian para prajurit POLRI tersebut akan terhindar dari kemungkinan diperlakukan sebagai kombatan yang tidak sah oleh pihak lawan. Keuntungan lain adalah para prajurit POLRI yang melakukan tugas kepolisian dengan tetap memakai identitas kepolisian, akan diperlakukan sebagai penduduk sipil dan tidak diganggu oleh pasukan musuh.

c. Kedudukan kombatan prajurit POLRI ditinjau dari Protokol I tahun 1977

Protokol I tahun 1977 yang merupakan tambahan pada Konvensi-konvensi Jenewa tahun 1949 ditandatangani tanggal 10 Juli 1977 dan telah mulai berlaku sejak tanggal 7 Desember 1977. Indonesia ikut serta dalam perundingan pembicaraan persiapan Protokol dan juga ikut serta menandatangani. Walaupun demikian hingga sekarang Indonesia belum meratifikasinya. Karena belum meratifikasi, menurut hukum, Indonesia tidak terikat pada protokol tersebut. Ketentuan-ketentuan protokol tersebut dengan demikian tidak berlaku bagi Indonesia. Meskipun demikian hal itu tidaklah berarti bahwa Indonesia sama sekali tidak terikat pada kesepakatan yang telah ditandatanganinya. Menurut ketentuan Pasal 18 Konvensi Wina tahun 1969 tentang Hukum Perjanjian Internasional, sebelum menyatakan menolak protokol tersebut, Indonesia sebagai negara penandatangan, berdasarkan itikad baiknya, wajib menghindari perbuatan yang dapat merusak tujuan protokol tersebut.

Ketentuan-ketentuan dalam Protokol I tahun 1977 tersebut juga banyak yang merupakan kodifikasi dari Hukum Kebiasaan Internasional yang telah diterima umum dalam masyarakat internasional. Ketentuan-ketentuan yang merupakan kodifikasi Hukum Kebiasaan Internasional tersebut mengikat Indonesia. Mengikatnya ketentuan-ketentuan terse-

but bukan karena telah ditetapkannya protokol tersebut, melainkan karena merupakan Hukum Kebiasaan Internasional.¹⁸⁶

Disamping itu terdapat pula cara lain bagi mengikatnya Protokol I tahun 1977 bagi Indonesia, yakni melalui cara yang ditentukan dalam Pasal 96. Di dalam pasal tersebut antara lain ditentukan bahwa jika terjadi pertikaian bersenjata di mana salah satu pihak dalam pertikaian tersebut tidak terikat oleh protokol ini, maka pihak-pihak Peserta Protokol harus tetap terikat olehnya dalam hubungan-hubungan bersama mereka. Lebih lanjut mereka harus terikat oleh Protokol ini di dalam hubungannya dengan setiap pihak yang tidak terikat olehnya jika yang terakhir ini menerima dan menerapkan ketentuan-ketentuan Protokol ini. Dengan demikian jika terjadi pertikaian bersenjata (perang) yang melibatkan Negara Indonesia melawan suatu negara Peserta Protokol, maka agar Indonesia memperoleh hak-hak sebagaimana diatur dalam Protokol I tahun 1977, Indonesia dapat menyatakan menerima dan menerapkan ketentuan-ketentuan protokol tersebut. Dengan cara ini negara-negara Peserta Protokol I tahun 1977 yang terlibat sengketa bersenjata dengan Indonesia tersebut tetap terikat pada kewajiban-kewajiban Protokol dalam hubungannya dengan Indonesia.

Dari uraian tersebut di atas nampak bahwa kemung-

186. F. Sugeng Istanto, *op. cit.*, hlm. 186

kinan berlakunya Protokol I tahun 1977 bagi Indonesia adalah besar. Oleh karena itu dalam tulisan ini kedudukan kombatan prajurit POLRI juga ditinjau dari ketentuan-ketentuan Protokol I tahun 1977, seolah-olah protokol tersebut telah berlaku bagi Indonesia.

Sebagaimana disebutkan di muka¹⁸⁷, Protokol I tahun 1977 menentukan bahwa angkatan bersenjata dari pihak-pihak yang bertikai, kecuali personil medis dan rohaniwan sebagaimana ditentukan Pasal 33 Konvensi III Jenewa tahun 1949, adalah kombatan-kombatan, yaitu mereka yang berhak turut serta dalam pertempuran.¹⁸⁸ Angkatan bersenjata dari pihak-pihak yang bertikai meliputi semua angkatan bersenjata yang terorganisir, kelompok-kelompok dan kesatuan-kesatuan yang berada di bawah suatu komando yang bertanggung jawab kepada pihak tersebut untuk tindakan-tindakan bawahannya, sekalipun pihak tersebut diwakili oleh sebuah pemerintah atau kekuasaan yang tidak diakui oleh lawan. Angkatan bersenjata tersebut harus tunduk pada suatu disiplin yang bersifat intern, yang antara lain, harus berlaku sesuai dengan ketentuan-ketentuan Hukum Internasional yang dapat diterapkan dalam pertikaian bersenjata.

Dilihat dari ketentuan tersebut ABRI yang dalam

187. Lihat hlm. 70 - 71.

188. Pasal 43 ayat 2.

bahasa Inggrisnya adalah "armed forces"¹⁸⁹, merupakan angkatan bersenjata yang terorganisir. Oleh karena itu jika Negara Indonesia berada dalam keadaan perang, ABRI mempunyai kedudukan sebagai kombatan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 43 ayat 3 Protokol I tahun 1977, angkatan bersenjata dari pihak-pihak yang bertikai dapat meliputi juga pasukan para militer atau badan penegak hukum bersenjata. Integrasi POLRI ke dalam ABRI adalah sesuai (memenuhi) ketentuan Pasal 43 ayat 3 Protokol I tahun 1977 tersebut. Sebagaimana disebutkan dalam Bab II bahwa istilah badan penegak hukum bersenjata dalam Pasal 43 ayat 3 Protokol I tahun 1977 semula (terutama) menunjuk pada kesatuan-kesatuan polisi dari negara-negara yang bertikai. Oleh karena itu pada waktu Negara Indonesia berada dalam keadaan perang, para prajurit POLRI sebagai bagian dari ABRI mempunyai kedudukan sebagai kombatan dan berhak ikut serta bertempur secara langsung. Pada waktu perang integrasi POLRI ke dalam ABRI ini harus diberitahukan kepada pihak-pihak lain dalam pertikaian. Pemberitahuan tentang hal ini dapat dilakukan melalui Negara Penyimpan instrumen ratifikasi. Jika kewajiban tersebut dilalaikan, maka prajurit POLRI yang turut serta bertempur dapat dituduh sebagai penjahat perang atau

189. Dalam Protokol I tahun 1977 digunakan istilah "armed forces". Istilah "armed forces" dalam bahasa Indonesia diterjemahkan dengan "angkatan bersenjata", lihat Marjaman, *op. cit.*, hlm. 22.

kombatan tidak sah, karena melakukan pelanggaran Hukum Humaniter, meskipun mereka itu melakukan tindakan yang dibenarkan oleh Hukum Nasionalnya atau melaksanakan perintah sah dari atasannya.¹⁹⁰

Adanya ketentuan Pasal 43 ayat 3 Protokol I tahun 1977 tersebut sebenarnya dapat dimanfaatkan oleh Pemerintah Indonesia yang telah memasukkan POLRI ke dalam ABRI. Namun demikian hingga sekarang masih terdapat hambatan bagi Indonesia untuk meratifikasi Protokol I tahun 1977. Hambatan utama bagi ratifikasi oleh Indonesia terhadap Protokol I tahun 1977 adalah ketentuan Pasal 1 ayat 4 jo Pasal 96 ayat 3 protokol tersebut.

Pasal 1 ayat 4 menentukan bahwa suatu sengketa bersenjata yang terjadi antara suatu bangsa melawan dominasi kolonial, atau pendudukan asing, atau rezim rasial, di mana bangsa tersebut hendak mencapai kemerdekaannya, dianggap sebagai suatu sengketa bersenjata yang bersifat

190. Ditunjukkan oleh putusan-putusan dari Mahkamah Nuremberg (1946) bahwa ketaatan pada Hukum Nasional atau perintah atasan, bukan merupakan suatu pembelaan, tetapi dapat dipakai sebagai pertimbangan untuk meringankan hukuman. Hal ini juga ditunjukkan dalam kasus Llandovery Castle tahun 1921 (Kasus No. 235) di mana sebuah Mahkamah Jerman menyatakan si terdakwa bersalah melakukan pembunuhan terhadap orang-orang tidak berdaya di atas sekoci penolong pada waktu Perang Dunia Pertama dan menolak dalih perintah atasan dan menyatakan bahwa dalih itu tidak dapat diterima jika perintah itu secara universal diketahui melawan hukum, namun perintah tersebut bisa merupakan keadaan yang meringankan. Lihat J.G. Starke, op. cit., hlm. 530

internasional. Dalam pasal tersebut dan juga pasal-pasal berikutnya, tidak ada ketentuan yang menjelaskan tentang apa yang dimaksudkan dengan "bangsa" itu. Ketentuan ini merupakan suatu perubahan fundamental dalam Hukum Internasional, di mana semula hanya sengketa bersenjata antar negara saja yang dianggap sebagai sengketa bersenjata internasional.

Ketentuan Pasal 4 ayat 1 Protokol I tahun 1977 tersebut oleh banyak negara, terutama negara yang multirasial seperti Indonesia, dianggap mendorong atau membantu gerakan separatis. Ketentuan tersebut seolah-olah memberi angin kepada suku bangsa yang ingin memisahkan diri. Mengingat beberapa waktu yang lalu di Indonesia terdapat gerakan-gerakan separatis semacam itu (misalnya Organisasi Papua Merdeka dan Gerakan Aceh Merdeka), maka pasal tersebut sangat merugikan kepentingan nasional Indonesia.¹⁹¹

Dalam Pasal 96 ayat 3 ditentukan prosedur yang harus ditempuh agar pertikaian bersenjata seperti yang dimaksudkan Pasal 1 ayat 4 tersebut di atas dapat dianggap sebagai suatu sengketa bersenjata internasional. Pasal 96 ayat 3 tersebut menentukan bahwa Penguasa yang mewakili rakyat yang berperang dengan suatu pihak Peserta Agung dalam suatu bentuk pertikaian bersenjata yang dimaksudkan dalam Pasal 1 ayat 4, dapat mengambil upaya untuk menerap-

191. G.P.H. Haryomataram, Bunga Rampai Hukum humaniter, hlm. 105.

kan Konvensi dan Protokol ini dalam hubungannya dengan pertikaian tersebut melalui suatu "pernyataan" (deklarasi) sepihak yang ditujukan kepada Negara Penyimpan instrumen ratifikasi. Setelah diterima oleh Negara Penyimpan instrumen ratifikasi, maka dalam hubungannya dengan sengketa bersenjata yang bersangkutan, pernyataan tersebut mempunyai akibat sebagai berikut :

- 1). Konvensi-konvensi Jenewa tahun 1949 dan Protokol berlaku bagi Penguasa tersebut sebagai suatu pihak dalam pertikaian dengan segera,
- 2). Penguasa tersebut mempunyai hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang sama seperti yang dimiliki oleh Pihak Peserta Agung dalam Konvensi-konvensi dan Protokol ini,
- 3). Konvensi-konvensi dan Protokol ini mengikat sama kuatnya pada semua pihak dalam pertikaian.

Dalam Pasal 96 ayat 3 tersebut tidak ditentukan siapa "Penguasa" yang dimaksud dan persyaratan apa yang harus dipenuhi agar Penguasa semacam itu dapat membuat pernyataan. Hal ini akan memudahkan kelompok-kelompok separatis dalam suatu negara memperoleh hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang ditentukan dalam Konvensi-konvensi Jenewa tahun 1949 dan Protokol I tahun 1977. Mengingat bahwa Negara Indonesia merupakan suatu negara yang multirasial dan berbentuk kepulauan, maka kiranya sulit untuk menerima ketentuan yang tercantum dalam kedua

pasal tersebut.¹⁹²

Untuk meratifikasi Protokol I tahun 1977 dengan persyaratan (riservasi) terhadap Pasal 1 adalah sulit. Hal ini dikarenakan menurut sementara ahli, persyaratan semacam itu akan bertentangan dengan maksud dan tujuan Protokol dan oleh karena itu persyaratan semacam itu akan dianggap batal atau tidak sah.¹⁹³ Menurut G.P.H. Haryomataram jalan keluar untuk mengatasi masalah ratifikasi Indonesia terhadap Protokol I tahun 1977 berkaitan dengan ketentuan Pasal 1 ayat 4 jo Pasal 96 ayat 3 tersebut adalah dengan jalan membuat deklarasi. Deklarasi yang diusulkan berbunyi sebagai berikut :

"In relation to paragraph 3 of Article 96 of Protocol I, only a declaration made by an authority which genuinely fulfills the criteria of paragraph 4 of Article I can have the effects stated in paragraph 3 of Article 96, and it is also necessary that Authority concerned be recognized as much by the appropriate regional intergovernmental organization."¹⁹⁴

Dengan adanya pembatasan seperti itu, maka tidak sembarang Penguasa (Authority) dapat membuat pernyataan yang mempunyai akibat seperti yang disebutkan dalam Pasal 96 ayat 3. Hanya penguasa yang memenuhi persyaratan dalam Pasal 1 ayat 4 dan telah diakui oleh organisasi regional antar

192. *Ibid*, hlm. 106

193. *Ibid*.

194. *Ibid*, hlm. 107

pemerintah di wilayah itu sajalah yang dapat membuat pernyataan yang mempunyai akibat seperti ditentukan dalam Pasal 96 ayat 3.195



195. Ibid.

BAB IV
PELAKSANAAN TUGAS KEPOLISIAN OLEH POLRI
PADA WAKTU NEGARA BERADA
DALAM KEADAAN PERANG

1. Pandangan Bangsa Indonesia tentang perang dan cara melakukan perang

Menurut pandangan Bangsa Indonesia, perang adalah suatu tindakan tidak berperikemanusiaan yang tidak sesuai dengan martabat manusia. Oleh karena itu Bangsa Indonesia merasa berhak dan berkewajiban untuk ikut serta dalam setiap usaha menciptakan perdamaian dunia. Dalam kaitan dengan upaya ikut serta menciptakan perdamaian dunia tersebut, penyelesaian sengketa yang mungkin timbul antara Bangsa Indonesia dengan bangsa lain akan selalu diusahakan melalui cara-cara damai.

Bangsa Indonesia juga menyadari bahwa struktur politik dunia dengan berbagai kepentingan nasional dan ideologi yang saling bertentangan, tidak sanggup secara pasti dan berlanjut untuk mencegah pecahnya perang, setidaknya untuk jangka waktu yang lama. Bagi Bangsa Indonesia, perang adalah jalan terakhir dan hanya dilakukan bila semua usaha penyelesaian sengketa secara damai

telah ditempuh dan ternyata tidak membawa hasil:¹⁹⁶

Bangsa Indonesia merupakan bangsa yang cinta damai, tetapi lebih cinta kemerdekaan dan kedaulatannya. Bangsa Indonesia akan melakukan perang jika dihadapkan pada keadaan terpaksa untuk mempertahankan kemerdekaan, kedaulatan serta kepentingan nasionalnya.¹⁹⁷ Dengan demikian perang hanya digunakan sebagai upaya untuk membela diri (self defence) terhadap setiap ancaman yang ditujukan pada Negara dan Bangsa Indonesia. Hak membela diri seperti ini diakui oleh Hukum Internasional sebagaimana diatur pula dalam Pasal 51 Piagam PBB.

Dalam usaha untuk melindungi kemerdekaan, kedaulatan dan kepentingan nasionalnya, Bangsa Indonesia menyusun strategi pertahanan keamanannya. Pembukaan UUD tahun 1945 antara lain menyatakan bahwa Bangsa Indonesia menentang segala macam penjajahan dalam bentuk apapun. Oleh karena itu pertahanan keamanan Negara Indonesia ke luar bersifat defensif aktif yang berarti tidak agresif dan tidak ekspansif dan sejauh kepentingan nasional tidak terancam tidak akan memulai menyerang; sedangkan ke dalam bersifat preventif aktif yang berarti sedini mungkin mengambil langkah dan tindakan guna mencegah serta mengatasi setiap kemungkinan timbulnya ancaman dalam bentuk apapun dari

196. Butir 2.c. Penjelasan Umum atas Undang-undang Nomor 20 tahun 1982.

197. Ibid.

dalam negeri.¹⁹⁸

Dalam Arah Pembangunan Jangka Panjang Kedua antara lain dinyatakan bahwa pembangunan pertahanan keamanan Negara diarahkan pada kemampuan untuk mewujudkan daya tangkal bangsa yang tangguh dalam Sishankamrata, agar terjamin stabilitas keamanan yang mantap dan dinamis, kelangsungan pembangunan nasional serta tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁹⁹ Jadi pertahanan keamanan nasional Indonesia disusun untuk menanggulangi setiap ancaman terhadap stabilitas nasional, kelangsungan pembangunan nasional serta kelangsungan hidup Negara Kesatuan Republik Indonesia. Menurut H. Bakri Syahid, ancaman-ancaman terhadap Negara Indonesia dapat berupa :

- 1). ancaman dari dalam negeri dalam bentuk infiltrasi, subversi dan pemberontakan mental dan/atau fisik dari dalam negeri yang menentang Pancasila dan UUD 1945,
- 2). ancaman dari luar negeri berupa :
 - a). infiltrasi dan subversi baik mental maupun fisik oleh kekuatan dari luar (negara asing) dengan tujuan mengadakan dominasi ideologi dan politik atas Negara dan Bangsa Indonesia serta mengadakan eksploitasi ekonomi Negara Indonesia,
 - b). kemungkinan timbulnya agresi/penyerangan dari

198. Lihat Yohanes Usfunan, *op. cit.*, hlm. 3 - 4

199. Bab III.F.20 Ketetapan MPR RI No. II tahun 1993 tentang Garis Garis Besar Haluan Negara.

kekuatan asing terhadap kelangsungan hidup Negara Indonesia.²⁰⁰

Adanya berbagai macam ancaman terhadap Negara Indonesia dimungkinkan mengingat letak geografis Negara Indonesia dan sumber kekayaan alamnya. Posisi silang Indonesia yang terletak di antara dua benua dan dua samudera menjadikan Indonesia merupakan wilayah yang strategis bagi arus lalu lintas perekonomian dan militer dunia. Disamping itu Indonesia juga kaya akan sumber alam yang sangat penting bagi kehidupan perekonomian suatu bangsa. Di satu sisi letak geografis dan sumber kekayaan alam yang dimiliki oleh Negara Indonesia tersebut dapat mendukung kekuatan dan ketahanan nasional Indonesia. Tetapi di sisi lain hal tersebut juga dapat merupakan dorongan bagi pihak-pihak lain untuk menguasai Indonesia, sehingga dapat menimbulkan ancaman bagi kelangsungan hidup Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Disamping hal-hal tersebut di atas, dalam interaksi antar golongan masyarakat dan antar bangsa yang berbeda kepentingan, kebudayaan serta pandangan hidup, kemungkinan timbulnya pertentangan adalah besar. Demikian juga perbedaan kepentingan nasional Indonesia dengan kepentingan nasional negara-negara lain tidak jarang menimbulkan pertentangan. Perselisihan ini dapat pula merupakan ancam-

200. H. Bakri Syahid, Ilmu Kewiraan, Bagus Arafah, Yogyakarta, 1976, hlm. 83.

an bagi kelangsungan hidup Negara Indonesia, atau dengan kata lain dapat menempatkan Negara Indonesia dalam keadaan bahaya.

Menurut Undang-undang Nomor 23/Prp/1959 tentang Keadaan Bahaya sebagaimana diubah dengan Undang-undang nomor 52/Prp/1960 dan telah ditetapkan sebagai undang-undang melalui Undang-undang Nomor 1 tahun 1961, salah satu keadaan yang dapat digunakan sebagai dasar untuk menyatakan Negara dalam keadaan bahaya adalah jika timbul perang atau Negara dihadapkan pada kemungkinan terjadinya perang.²⁰¹ Sedangkan menurut UU Pokok Pertahanan Keamanan RI No. 20 tahun 1982, Negara dapat dinyatakan dalam keadaan bahaya antara lain jika terjadi hal-hal yang langsung atau tidak langsung dapat mengakibatkan timbulnya sengketa bersenjata.²⁰² Dengan menggunakan istilah "sengketa bersenjata", maka dicakup berbagai macam bentuk perang atau pertikaian-pertikaian bersenjata lainnya sebagaimana diuraikan dalam Bab II.

Ditinjau sebagai suatu ruang atau spektrum, perang mencakup berbagai macam bentuk perang antara lain :

- 1). Perang Dingin, yaitu perang tanpa menggunakan angkatan bersenjata secara langsung, tetapi dilakukan melalui ideologi, politik, ekonomi, sosial, budaya dan perta-

201. Pasal 1

202. Pasal 40 ayat 2

hanan keamanan untuk mencapai tujuan. Pada dasarnya perang dalam bentuk ini tidak menggunakan kekuatan senjata;

2). Perang Terbatas, yakni dilakukan dengan cara masing-masing pihak membatasi tujuan, alat kekuatan senjata dan daerah sengketa. Perang dalam bentuk ini dapat berupa pengerahan kekuatan yang relatif kecil di daerah yang terbatas;

3). Perang Umum, yakni persengketaan dengan pengerahan segenap kekuatan perang antara satu negara dengan negara lain atau gabungan beberapa negara untuk melawan satu atau beberapa negara tertentu.²⁰³

Dalam tulisan ini yang dimaksud dengan perang adalah Perang Terbatas dan Perang Umum, di mana dalam perang tersebut digunakan kekuatan angkatan bersenjata. Perang seperti ini pernah dihadapi oleh Bangsa Indonesia beberapa kali antara lain perang menghadapi tentara Jepang guna melucuti senjata mereka pada akhir Perang Dunia Kedua, perang melawan tentara Sekutu dan tentara Belanda yang ingin menjajah lagi Indonesia dan perang untuk membebaskan Irian Barat dari penjajahan Belanda pada tahun 1961.

Dengan bekal pengalaman Perang Gerilya Rakyat Se-

203. Yohanes Usfunan, *op. cit.*, hlm. 21.

mesta dalam Perang Kemerdekaan²⁰⁴, sejak tahun 1958 mulai dirumuskan doktrin Bangsa Indonesia tentang cara-cara menghadapi serangan-serangan dari luar. Doktrin ini kemudian dikenal dengan nama "doktrin wilayah".²⁰⁵

Dalam konsep Perang Wilayah, ada empat tahap upaya pertahanan atau perlawanan guna menghadapi serbuan musuh dari luar yakni :

- 1). tahap pertama, menghancurkan serangan musuh yang akan memancangkan kaki di bumi Indonesia baik di tempat asalnya, dalam perjalanan, di wilayah perairan atau wilayah udara Negara Indonesia,
- 2). tahap kedua, mengadakan pertahanan pantai untuk menghadapi musuh, menghambat dan menghentikan serbuan bila musuh memancangkan kaki di Negara Indonesia dan mengadakan serangan untuk menghalau musuh ke laut.
- 3). tahap ketiga, perang gerilya semesta, menukar ruang dan waktu untuk memperoleh keseimbangan kekuatan dan kemudian mengadakan serangan balasan,
- 4). tahap keempat, yakni jika sudah mencapai keseimbangan antara kekuatan kita dengan kekuatan musuh, maka mulai mengadakan serangan balasan.²⁰⁶

Doktrin Bangsa Indonesia dalam menghadapi serangan

204. Perang-perang pada awal Kemerdekaan Republik Indonesia biasa disebut dengan Perang Kemerdekaan.

205. Yohanes Usfunan, *op. cit.*, hlm. 9.

206. *Ibid*, hlm. 9 - 10.

musuh dari luar tersebut semakin hari semakin disempurnakan. Dalam seminar TNI Angkatan Darat pada tahun 1966 di Bandung ditetapkan doktrin perjuangan TNI : Tri Ubaya Cakti dengan doktrin perang rakyat semesta sebagai doktrin pelaksanaannya. Doktrin ini berisi antara lain :

- 1). Perang rakyat semesta (Perata) merupakan bagian mutlak dan tidak dapat dipisahkan dari pertahanan keamanan nasional,
- 2). Perang rakyat semesta adalah perang yang bersifat semesta dengan menggunakan seluruh kekuatan nasional secara total dan integral dengan mengutamakan kekuatan militan dengan pola operasional sebagai berikut :
 - a). Pola operasional keamanan dalam negeri bertujuan memelihara/mengembalikan kekuasaan Pemerintahan Republik Indonesia di salah satu atau beberapa bagian wilayah Negara yang terganggu keamanan dan stabilitasnya,
 - b). Pola operasi pertahanan :
 - bertujuan menggagalkan serangan dan ancaman nyata dari musuh,
 - operasi ini terbagi dalam jenis operasi intelejen, operasi tempur dan operasi territorial,
 - sifat operasi ini adalah defensif strategis dan ofensif strategis,
 - perlawanan rakyat dan pertahanan sipil dalam

pertahanan ini juga sangat penting.²⁰⁷

Pada tanggal 17 hingga 28 November 1967 diadakan Rapat Kerja Hankam di Jakarta. Hasil kesimpulan rapat kerja tersebut merumuskan pelaksanaan doktrin Pertahanan Keamanan Nasional (Hankamnas) yang dikenal dengan nama Sistem Pertahanan Keamanan Rakyat Semesta (Sishankamrata).

Sistem pertahanan keamanan Negara Indonesia pada saat sekarang diatur dalam Undang Undang Nomor 20 tahun 1982, yang dikenal dengan nama Sishankamrata. Sishankamrata mempunyai sifat kesemestaan, kerakyatan dan kewilayah-an.²⁰⁸

Sishankamrata bertumpu pada perlawanan total dari Bangsa Indonesia terhadap segala usaha musuh atau lawan yang ingin menguasai atau menjajah Bangsa dan Negara Indonesia. Apabila keadaan memaksa, Bangsa Indonesia akan melakukan Perang Rakyat Semesta. Perang Rakyat Semesta merupakan suatu usaha total rakyat Indonesia yang mencakup baik perlawanan bersenjata maupun perlawanan tidak bersenjata.²⁰⁹ Usaha total seperti ini perlu dilakukan karena dalam peperangan modern potensi perangnya meliputi baik faktor-faktor militer maupun faktor-faktor non-militer se-

207. Lihat Yohanes Usfunan, *ibid.*

208. Bab II, G. 10 Ketetapan MPR Nomor II tahun 1993 tentang Garis Garis Besar Haluan Negara.

209. Keterangan Pemerintah di hadapan Rapat Paripurna DPR RI dalam menyampaikan Rancangan Undang-undang Prajurit ABRI tahun 1988.

perti semangat nasional dan kekuatan ekonomi.²¹⁰

2. Pelaksanaan tugas kepolisian oleh POLRI pada waktu Negara berada dalam keadaan perang

Sebagaimana disebutkan di muka bahwa pada waktu Negara Indonesia berada dalam keadaan perang, POLRI melaksanakan dua fungsi, yakni melaksanakan tugas kepolisian seperti sedia kala dan sebagai bagian dari ABRI turut serta bertempur melawan musuh. Karena pada waktu berlangsungnya peperangan POLRI turut serta bertempur sebagai kombatan, maka hal ini dapat mengganggu pelaksanaan tugas kepolisian yang ada pada POLRI. Oleh karena itu pelaksanaan tugas-tugas kepolisian oleh POLRI pada waktu perang harus juga dianalisa dari sudut Hukum Humaniter.

a. Tugas Kepolisian dari POLRI

Secara umum tugas kepolisian pada jaman sekarang dirumuskan sebagai menjaga keamanan dan ketertiban umum.²¹¹ Bruce Smith lebih memerinci tugas kepolisian menjadi tugas penindakan/pemberantasan kejahatan dan gangguan-gangguan umum serta mengatur penggunaan jalan

210. Lihat Yudha Bhakti, Organisasi Pertahanan Sipil Indonesia Dalam Hubungannya Dengan Ketentuan Konvensi Jenewa tahun 1949 dan Protokol Tambahan I, Bandung, 1984, hlm. 8.

211. Lihat pula R. Seno Soeharjo, op. cit., hlm. 16

raya.²¹² Dengan demikian tugas polisi juga merupakan sebagian dari tugas penegakan hukum. Menurut R. Seno Soeharjo tugas polisi mempunyai dua sifat :

- 1). sifat mencegah (preventif), yaitu menjaga jangan sampai terjadi perbuatan atau kelalaian yang dapat mengganggu ketertiban dan keamanan;
- 2). sifat memberantas (represif), yaitu mencari dan menyelidiki peristiwa-peristiwa yang telah mengganggu ketertiban dan keamanan.²¹³

Di Indonesia tugas kepolisian seperti tersebut di atas terutama dilaksanakan oleh POLRI. Disamping POLRI masih terdapat badan-badan pemerintah tertentu yang melaksanakan tugas kepolisian secara terbatas. Sebagaimana disebutkan di muka, POLRI merupakan badan kepolisian umum. Daerah wewenang POLRI meliputi seluruh wilayah Republik Indonesia. Pada prinsipnya POLRI berwenang melakukan penegakan hukum terhadap semua peraturan hukum yang berlaku di Indonesia.

Untuk menjaga agar tidak terjadi kesewenang-wenangan dalam penegakan hukum, maka apa yang menjadi tugas dan wewenang kepolisian dari POLRI telah ditentukan atau diatur oleh hukum. Segala tindakan yang dilakukan oleh POLRI adalah sah sepanjang tindakan tersebut masih berada

212. Bruce Smith, loc. cit.

213. R. Seno Soeharjo, op. cit., hlm. 20.

dalam batas-batas yang ditentukan oleh hukum. Sedangkan jika POLRI melakukan suatu tindakan yang di luar batas kewenangannya, maka dikatakan bahwa POLRI melakukan tindakan yang melanggar hukum.

Hukum terdiri atas hukum yang tertulis dan hukum tidak tertulis. Hukum tertulis yang mengatur tugas dan wewenang kepolisian dari POLRI berupa bermacam-macam peraturan perundangan yang dapat disebutkan sebagai berikut :

- 1). Undang Undang No. 13 tahun 1961,
- 2). Keppres RI No. 52 tahun 1969,
- 3). Keppres RI No. 7 tahun 1974,
- 4). Undang-undang No. 8 tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana,
- 5). Undang Undang Nomor 20 tahun 1982 dan
- 6). Keputusan Panglima ABRI No. Kep/11/P/III/1984 tentang Pokok-pokok Organisasi dan Prosedur POLRI.

Undang Undang Nomor 13 tahun 1961 dalam Pasal 1 menentukan bahwa Kepolisian Negara adalah aparat penegak hukum yang terutama bertugas memelihara keamanan dan ketertiban dalam negeri. Tugas Kepolisian Negara tersebut lebih lanjut diatur dalam Pasal 2 meliputi pemeliharaan keamanan dan ketertiban umum, menjaga keselamatan negara terhadap gangguan dari dalam, melindungi masyarakat dari setiap gangguan dan tindak kejahatan serta melakukan penyidikan atas kejahatan dan pelanggaran.

Menurut ketentuan Pasal 4 Keppres RI Nomor 52 tahun 1969, POLRI bertugas dan bertanggung jawab sebagai alat penegak hukum, terutama di bidang keamanan dan ketertiban masyarakat sesuai dengan ketentuan dalam Undang-undang Pokok Kepolisian Negara serta dalam bidang karya sebagai kekuatan sosial politik. Kemudian Pasal 31 Keppres RI Nomor 7 tahun 1974 menentukan bahwa Kepolisian Negara Republik Indonesia, disingkat POLRI bertugas dan bertanggung jawab untuk melaksanakan dan mengamankan kebijaksanaan dari segala usaha dan kegiatan sebagai alat negara penegak hukum, terutama di bidang pembinaan Undang-undang Nomor 13 tahun 1961 dan Keppres Nomor 52 tahun 1969.

Beberapa tugas dan kewenangan POLRI diatur selanjutnya dalam Undang-undang Nomor 8 tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana. Undang-undang tersebut memberi kedudukan POLRI sebagai penyelidik dan penyidik atas tindak-tindak kejahatan.²¹⁴ Sebagai penyelidik dan penyidik pejabat POLRI berwenang menerima laporan atau pengaduan tentang adanya tindak pidana, menyuruh berhenti seseorang yang dicurigai dan memeriksa tanda pengenal diri, melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan dan penyitaan, mencari keterangan dan barang bukti, memeriksa tersangka serta memanggil saksi dan saksi ahli. Disamping itu pejabat POLRI sebagai penyidik juga berkewajiban membuat ber-

214. Lihat pasal 4 dan 6 UU Nomor 8 tahun 1981.

ta acara dan menyerahkan perkas perkara kepada penun-tut umum.

Peraturan perundangan berikutnya yang mengatur tugas dan wewenang kepolisian POLRI adalah Undang Undang Nomor 20 tahun 1982 dan Keputusan Panglima ABRI No. Kep/11/P/III/1984 tentang Pokok-pokok Organisasi dan Prosedur POLRI. Dalam kedua peraturan perundangan ini ditentukan tugas POLRI sebagai berikut :

- 1). selaku alat negara penegak hukum memelihara dan meningkatkan tertib hukum dan bersama-sama dengan segenap komponen kekuatan pertahanan keamanan negara lainnya membina ketenteraman masyarakat dalam wilayah negara guna mewujudkan keamanan dan ketertiban masyarakat,
- 2). melaksanakan tugas kepolisian selaku pengayom dalam memberikan perlindungan dan pelayanan kepada masyarakat bagi tegaknya ketentuan peraturan perundang-undangan,
- 3). membimbing masyarakat bagi terciptanya suatu kondisi yang menunjang terselenggaranya usaha dan kegiatan sebagaimana dimaksud dalam butir 1) dan 2) tersebut di atas. 215

Sebagaimana disebutkan di muka bahwa hukum yang

215. Lihat Pasal 30 ayat 4 Undang-undang Pokok Pertahanan Keamanan RI No. 20 tahun 1982 dan Pasal 2 Lampiran Keputusan Panglima ABRI No. Kep/11/P/III/1984.

mengatur tugas dan wewenang kepolisian POLRI terdiri dari hukum tertulis dan hukum yang tidak tertulis. Tindakan-tindakan preventif non justisional yang dapat dan harus diambil POLRI dalam rangka mencegah terjadinya tindak pidana dan mencegah terjadinya gangguan ketertiban masyarakat tidaklah diatur oleh undang-undang mengenai macam dan cara bagaimana tindakan tersebut dapat diambil.

Dalam hal-hal seperti tersebut di atas dituntut kemampuan POLRI untuk menilai apakah perlu bertindak atau tidak dan bagaimana tindakan tersebut harus diambil. Hal ini penting agar POLRI tidak dikatakan melalaikan kewajibannya atau sebaliknya malahan dituduh berbuat sewenang-wenang (melanggar hukum) karena tindakan yang diambilnya.

Untuk tindakan-tindakan seperti tersebut di atas asas wewenang kepolisian yang digunakan adalah asas yang tersimpul dalam putusan Hoge Raad Belanda tanggal 19 Maret 1917 yang menetapkan bahwa suatu tindakan dapat dianggap rechtmatig (sah atau sesuai dengan hukum) sekalipun tanpa pemberian kuasa khusus oleh undang-undang, asal berdasarkan kewajiban menurut undang-undang.²¹⁶ Asas ini di Negeri Belanda disebut asas plichtmatigheid (kesesuaian dengan

216. Soebroto Brotodiredjo, Asas-asas wewenang Kepolisian, dalam DPM. Sitompul - E. Syahperenong, op. cit., hlm. 18.

kewajiban).²¹⁷

Dengan adanya asas konkordansi, asas kewajiban untuk wewenang polisi yang berlaku di Negeri Belanda juga berlaku terhadap polisi-polisi Hindia Belanda di jaman penjajahan dahulu. Asas kewajiban untuk wewenang polisi tersebut di Indonesia pada waktu sekarang masih berlaku berdasarkan Pasal II Aturan Peralihan UUD tahun 1945.

Disamping tugas kepolisian yang harus dilaksanakan di dalam negeri, POLRI juga mempunyai tugas dalam rangka International Criminal Police Organization (disingkat Interpol), karena Indonesia merupakan anggota dari organisasi Interpol tersebut. Bidang tugas Interpol ini berkisar pada pemberantasan kejahatan internasional dan kerjasama internasional di bidang kepolisian.²¹⁸ Dalam rangka tugas Interpol di Indonesia dibentuk Sekretariat National Central Bureau (disingkat Set NCB/Interpol) Indonesia.

b. Beberapa hambatan yang akan dihadapi POLRI dalam melaksanakan tugas kepolisian pada waktu perang dan upaya-upaya untuk mengatasinya

Dari uraian di muka tampak bahwa tugas kepolisian yang ada pada POLRI sangat luas dan penting peranannya

217. Ibid.

218. M. Karyadi, INTERPOL (Polisi Internasional), Politeia, Bogor, 1976, hlm. 18.

bagi penyelenggaraan pemerintahan. Tugas kepolisian tersebut harus dilaksanakan oleh POLRI baik pada waktu damai maupun pada waktu Negara berada dalam keadaan perang.

Sebagaimana disebutkan di muka,²¹⁹ pada waktu Negara berada dalam keadaan perang para prajurit POLRI sebagai bagian dari prajurit ABRI mempunyai pula tugas bertempur sebagai kombatan. Kedudukan sebagai kombatan para prajurit POLRI ini tidak memungkinkan bagi mereka untuk menjalankan tugas kepolisian dengan baik. Dalam arti bahwa para prajurit POLRI yang menjalankan tugas kepolisian tidak akan menikmati perlindungan sebagai penduduk sipil.

Dalam perang terbatas dengan skala kecil, lebih-lebih jika medan perang berada di luar wilayah Republik Indonesia, pelaksanaan tugas kepolisian oleh POLRI mungkin tidak banyak mengalami gangguan. Dalam perang seperti ini hanya sebagian saja jumlah prajurit ABRI yang dilibatkan dalam perang, yakni dalam jumlah yang secukupnya saja untuk memenangkan perang. Prajurit POLRI yang dilibatkan dalam perang seperti tersebut biasanya dari kesatuan Brigade Mobil POLRI, karena kesatuan-kesatuan inilah yang dididik secara militer dan juga dipersiapkan untuk menghadapi pertempuran. Hal seperti ini terjadi pada waktu perang untuk membebaskan Irian Barat pada tahun 1960-an,

219. Lihat hlm. 130.

dimana waktu itu kesatuan-kesatuan dari Brigade Mobil POLRI turut serta bertempur secara langsung. Karena hanya sebagian kecil saja jumlah prajurit POLRI yang terlibat perang dan pertempuran tersebut terjadi di luar wilayah Republik Indonesia, maka pelaksanaan tugas kepolisian oleh POLRI masih dapat berlangsung seperti sedia kala tanpa banyak mengalami hambatan.

Jika terjadi perang umum atau perang terbuka seperti Perang Dunia Kedua dan Perang Kemerdekaan, di mana seluruh wilayah Republik Indonesia terbuka kemungkinannya untuk menjadi medan pertempuran, maka POLRI dapat mengalami hambatan-hambatan dalam melaksanakan tugas kepolisiannya.

Pada waktu Perang Kemerdekaan militerisasi Jawatan Kepolisian dilakukan terhadap kesatuan-kesatuan tertentu dari Polisi RI dan sejauh keadaan memerlukan, sehingga tidak semua anggota Polisi RI berstatus kombatan, bahkan pihak Belanda tetap memandang polisi-polisi RI sebagai non-kombatan. Dengan demikian anggota-anggota Polisi RI yang tidak melakukan tugas tempur masih dapat melaksanakan tugas kepolisian dengan baik, karena mereka dilindungi seperti penduduk sipil. Berbeda dengan militerisasi Jawatan Kepolisian pada waktu Perang Kemerdekaan, pada saat sekarang ini POLRI merupakan bagian dari ABRI, sehingga pada waktu Negara berada dalam keadaan perang semua anggota POLRI berkedudukan sebagai kombatan. Dengan demikian

para prajurit POLRI dapat dijadikan sasaran sah serangan pasukan musuh. Misalnya, para prajurit POLRI yang melakukan tugas penjagaan keamanan dan ketertiban umum seperti mengatur lalu lintas di jalan raya, menjaga keamanan dan ketertiban pada waktu evakuasi penduduk sipil dari daerah pertempuran, melakukan patroli (perondaan) Kamtibmas dan sebagainya, dapat dengan tiba-tiba diserang oleh pasukan musuh. Demikian juga para petugas POLRI yang sedang melakukan tugas menangkap penjahat dan melakukan penyidikan, tidak memperoleh perlindungan seperti penduduk sipil. Disamping itu gedung-gedung perkantoran POLRI juga memiliki status yang tidak netral, sehingga dapat dijadikan sasaran serangan pasukan musuh secara sah. Padahal di Indonesia gedung-gedung perkantoran POLRI juga banyak digunakan untuk menyelenggarakan kegiatan pemerintahan yang bersifat bukan militer, seperti untuk penahanan sementara pelaku tindak pidana, pembuatan/pemberian surat-surat izin keramaian/ pertunjukan, pembuatan surat-surat kelengkapan kendaraan bermotor, tempat pembayaran pajak kendaraan bermotor dan sebagainya, sehingga di tempat tersebut banyak terdapat penduduk sipil. Dengan demikian hal ini akan merugikan penduduk sipil yang berada di tempat-tempat tersebut, karena mereka akan terkena dampak dari serangan tersebut.

Dalam keadaan perang seperti tersebut, pelaksanaan tugas-tugas dalam rangka Interpol di Indonesia juga dapat

mengalami hambatan/gangguan. Kantor Set/NCB Interpol Indonesia dan personil-personilnya, karena merupakan bagian dari POLRI (ABRI), juga mempunyai kedudukan sebagai kombatan, sehingga dapat dijadikan sasaran sah dari serangan musuh. Pasal 3 Anggaran Dasar ICPO/Interpol menentukan bahwa organisasi dilarang keras untuk ikut campur tangan dalam hal-hal yang ada kaitannya dengan agama, militer dan politik. Oleh karena itu para personil POLRI dari Set/NCB Interpol Indonesia harus mampu membedakan antara tugas kepolisian yang bersifat bukan militer dan mana tugas-tugas yang terletak di bidang ketentaraan, yang kedua-duanya sama-sama merupakan bidang tugasnya.

Karena berkedudukan sebagai kombatan, para prajurit POLRI juga tidak dapat melaksanakan tugas kepolisian di wilayah-wilayah yang tidak dipertahankan dan wilayah-wilayah yang didemiliterisir. Keberadaan para prajurit POLRI di wilayah-wilayah tersebut akan bertentangan dengan syarat-syarat yang ditentukan bagi suatu wilayah yang tidak dipertahankan atau wilayah yang didemiliterisir. Wilayah yang tidak dipertahankan dan wilayah yang didemiliterisir tersebut merupakan wilayah-wilayah yang tidak boleh diserang oleh pasukan musuh dengan cara apapun.²²⁰

Menurut Pasal 25 HR wilayah yang tidak dipertahankan dapat berupa suatu kota, desa, tempat-tempat tinggal

220.. Lihat pasal 59 dan 60 ayat 1 Protokol I tahun 1977.

maupun bangunan-bangunan yang ditetapkan sebagai tempat yang tidak dipertahankan. Mengenai wilayah yang tidak dipertahankan ini diatur lebih lanjut dalam Pasal 59 Protokol I tahun 1977. Berdasarkan Pasal 59 Protokol I tahun 1977 tersebut Penguasa yang berwenang dari suatu pihak dalam pertikaian dapat mengumumkan sebagai suatu wilayah yang tidak dipertahankan setiap tempat yang berpenduduk yang ada di dekat atau di dalam sebuah daerah di mana angkatan bersenjata bertempur, yang terbuka bagi pendudukan oleh suatu pihak lawan. Wilayah yang tidak dipertahankan ini harus memenuhi syarat-syarat :

- 1). semua kombatan, senjata-senjata bergerak maupun perlengkapan-perengkapan militer bergerak harus telah diungsikan,
- 2). instalasi-instalasi atau bangunan-bangunan militer yang menetap tidak boleh dipergunakan untuk hal yang bersifat permusuhan,
- 3). Penguasa atau penduduk setempat tidak boleh melakukan tindakan-tindakan permusuhan dan
- 4). tidak boleh melakukan kegiatan-kegiatan untuk menunjang operasi militer.²²¹

Keberadaan pasukan polisi di wilayah tersebut yang semata-mata bertugas untuk memelihara hukum dan ketertiban tidak bertentangan dengan syarat-syarat tersebut di

221. Pasal 59 ayat 2 Protokol I tahun 1977.

atas.²²² Hal ini dikarenakan menurut pandangan para penyusun Konvensi-konvensi Jenewa tahun 1949 dan Protokol tahun 1977, polisi termasuk dalam golongan penduduk sipil sehingga pada waktu perang tidak berkedudukan sebagai kombatan.

Mengenai kemungkinan ditetapkannya suatu wilayah di Indonesia sebagai wilayah yang tidak dipertahankan pada waktu perang, perlu dikaji terlebih dahulu sistem pertahanan Indonesia. Yudha Bhakti mengatakan bahwa : "... di dalam Sistem Hankamrata kita tidak mengenal wilayah pendudukan ..." ²²³ Dikatakan juga oleh G.P.H. Haryomataram bahwa sampai sekarang masih selalu terdengar ungkapan bahwa Indonesia tidak mengenal adanya wilayah pendudukan. ²²⁴ Hakikat Sishankamrata adalah dibagi-baginya wilayah Indonesia dalam sekian banyak pulau perlawanan. ²²⁵ Ciri yang menonjol di sini adalah bahwa tiap pulau perlawanan merupakan daerah pertahanan yang tidak kenal menyerah. Sekalipun sebuah pulau perlawanan diduduki musuh, namun perlawanan di dalam pulau tersebut tetap dilanjutkan. Dengan kata lain, didudukinya satu pulau perlawanan tidak akan menghentikan perlawanan di pulau tersebut, karena para

222. Pasal 59 ayat 3 Protokol I tahun 1977.

223. Yudha Bhakti, op. cit., hlm. 29.

224. G.P.H. Haryomataram, Hukum Humaniter, op. cit., hlm. 187.

225. Ibid.

prajurit ABRI dan rakyat yang telah terlatih yang berada di pulau perlawanan itu tidak menyerah.

Karena pada prinsipnya Bangsa Indonesia tidak begitu saja membiarkan wilayahnya diduduki oleh musuh, maka kemungkinan ditetapkan suatu wilayah di Indonesia sebagai wilayah yang tidak dipertahankan adalah kecil. Hal ini dikarenakan Pasal 59 Protokol I tahun 1977 tersebut antara lain menentukan bahwa wilayah yang tidak dipertahankan merupakan wilayah yang boleh diduduki oleh pihak lawan. Dengan demikian ketentuan ini bertentangan dengan prinsip yang dianut dalam Sistem Pertahanan Keamanan Bangsa Indonesia. Namun karena Hukum Internasional mengaturnya, maka kemungkinan ditetapkan suatu wilayah di Indonesia sebagai wilayah yang tidak dipertahankan selalu ada, misalnya sebagai perkecualian dari prinsip tersebut. Mungkin saja terjadi bahwa suatu wilayah digunakan untuk menampung anak-anak, orang-orang lanjut usia dan mereka yang sakit. Wilayah seperti ini dapat ditetapkan sebagai wilayah yang tidak dipertahankan untuk kepentingan melindungi golongan penduduk yang lemah tersebut. Untuk menjaga keamanan dan ketertiban umum di wilayah seperti ini POLRI tidak dapat melakukannya, karena POLRI mempunyai kedudukan sebagai kombatan. Kehadiran para prajurit POLRI di wilayah tersebut dapat membatalkan statusnya sebagai wilayah yang tidak dipertahankan.

Mengenai wilayah yang didemiliterisir, diatur dalam

Pasal 60 Protokol I tahun 1977. Ditentukan bahwa pihak-pihak dalam pertikaian dilarang untuk memperluas operasi-operasi militernya sampai wilayah-wilayah yang telah mereka beri kedudukan sebagai wilayah yang didemiliterisir berdasarkan persetujuan di antara mereka, apabila perluasan operasi militer itu bertentangan dengan syarat-syarat dalam persetujuan tersebut.²²⁶ Persetujuan tersebut harus merupakan suatu persetujuan yang tegas, dapat diadakan secara lisan atau tertulis, baik secara langsung maupun melalui sebuah Negara Pelindung atau suatu organisasi kemanusiaan yang tidak berpihak, dan dapat terdiri atas pernyataan-pernyataan dari masing-masing pihak yang saling dipertukarkan dan kesepakatan bersama. Persetujuan itu dapat diadakan di masa damai maupun setelah pecahnya perang dan hendaknya merumuskan dan menerangkan setepat mungkin batas-batas dari daerah yang didemiliterisir tersebut dan jika perlu menetapkan cara-cara pengawasannya.²²⁷ Daerah yang didemiliterisir tersebut harus memenuhi syarat-syarat :

- 1). semua kombatant, senjata-senjata bergerak maupun perlengkapan-perengkapan militer bergerak harus telah diungsikan,
- 2). instalasi-instalasi atau bangunan-bangunan militer

226. Pasal 60 ayat 1 Protokol I tahun 1977.

227. Pasal 60 ayat 2 Protokol I tahun 1977.

tetap tidak boleh dipergunakan untuk hal yang bersifat permusuhan,

- 3). Penguasa atau penduduk setempat tidak boleh melakukan tindakan-tindakan permusuhan dan
- 4). setiap kegiatan yang bertautan dengan usaha militer harus telah berhenti.²²⁸

Tetap beradanya pasukan polisi di wilayah yang didemiliterisir tersebut yang semata-mata untuk memelihara hukum dan ketertiban tidaklah bertentangan dengan syarat-syarat tersebut di atas.²²⁹ Hal ini dikarenakan sebagaimana disebutkan di muka bahwa menurut pandangan para penyusun Konvensi-konvensi Jenewa tahun 1949 dan Protokol tahun 1977, polisi tidak berkedudukan sebagai kombatan.

Bagi wilayah yang didemiliterisir tidak ada ketentuan bahwa wilayah tersebut harus bebas bagi pendudukan pihak lawan. Oleh karena itu kemungkinan ditetapkannya wilayah-wilayah tertentu di Indonesia sebagai wilayah yang didemiliterisir adalah lebih besar daripada ditetapkannya wilayah-wilayah tertentu di Indonesia sebagai wilayah yang tidak dipertahankan.

Seperti pada wilayah yang tidak dipertahankan, di wilayah yang didemiliterisir para prajurit POLRI juga tidak dapat melaksanakan tugas kepolisian, karena mereka

228. Pasal 60 ayat 3 Protokol I tahun 1977.

229. Pasal 60 ayat 4 Protokol I tahun 1977.

mempunyai kedudukan sebagai kombatan. Kehadiran para prajurit POLRI di wilayah yang didemiliterisir adalah bertentangan dengan salah satu syarat bagi wilayah demikian itu, yakni dikosongkannya wilayah tersebut dari semua kombatan. Jika para prajurit POLRI berada di wilayah yang didemiliterisir, maka dapat dikatakan sebagai suatu pelanggaran yang dapat membawa konsekwensi dibebaskannya pihak musuh dari kewajiban-kewajiban terhadap wilayah yang didemiliterisir tersebut.

Mengingat pentingnya peranan tugas kepolisian yang ada pada POLRI bagi penyelenggaraan hidup kenegaraan di Indonesia, maka perlu dicari upaya-upaya untuk memperlancar pelaksanaan tugas kepolisian di Indonesia pada waktu Negara berada dalam keadaan perang. Beberapa cara dapat ditempuh untuk memperlancar pelaksanaan tugas kepolisian di Indonesia pada waktu Negara dalam keadaan perang antara lain dengan memanfaatkan para anggota POLRI yang telah menyelesaikan masa dinasny, mengaktifkan partisipasi masyarakat dalam kegiatan Kamtibmas dan memanfaatkan badan-badan kepolisian di luar POLRI untuk melaksanakan tugas kepolisian yang tidak dapat dilaksanakan POLRI.

Mengenai para anggota POLRI yang telah menyelesaikan masa dinasny, mereka yang tidak menjadi anggota cadangan TNI yang diaktifkan berstatus sebagai penduduk sipil, sehingga dapat dimanfaatkan untuk membantu POLRI melaksanakan tugas kepolisian, karena telah berpengalaman.

Pemanfaatan para pensiunan polisi untuk membantu pelaksanaan tugas kepolisian pada waktu keadaan memerlukan seperti tersebut telah diterapkan dalam sistem kepolisian Inggris, yakni yang disebut Cadangan Polisi Pertama (First Police Reserve).²³⁰

Mengenai partisipasi masyarakat dalam bidang Kamtibmas, menurut Walter C. Reckless hal tersebut merupakan salah satu faktor yang menentukan baik buruknya kamtibmas di suatu negara.²³¹ Unsur masyarakat dalam partisipasi tugas Kamtibmas di Indonesia pada dasarnya merupakan unsur pembantu POLRI yang terutama bergerak di bidang prevensi

-
230. Marjaman, Perbandingan Sistem Kepolisian di luar Negeri dengan Kepolisian RI, diktat I, PTIK, Jakarta, 1976, hlm. 21.
231. Walter C. Reckless, The Crime Problem, dalam Anton Tabah, Patroli Polisi, Gramedia, Jakarta, 1993, hlm. 1. Hal ini juga disadari oleh para penyelenggara kehidupan kenegaraan di Indonesia sebagaimana tercermin dalam Susunan Pola Pembangunan Lima Tahun Keenam di Bidang Hankam sebagaimana termuat dalam Bab IV. 2. f Ketetapan MPR RI No. II tahun 1993 tentang GBHN di mana ditetapkan sebagai berikut : "Sistem keamanan dan ketertiban masyarakat yang berintikan POLRI terus dikembangkan dengan mengutamakan upaya pencegahan dan penangkalan gangguan keamanan dan ketertiban masyarakat. Kesadaran masyarakat tentang keamanan dan ketertiban terus dibina dan ditingkatkan secara terpadu untuk menumbuh kembangkan sikap mental dan meningkatkan kepekaan serta daya tanggap masyarakat terhadap masalah keamanan dan ketertiban lingkungan masing-masing dalam suatu sistem keamanan dan ketertiban masyarakat swakarsa." Adapun bentuk-bentuk partisipasi masyarakat dalam tugas Kamtibmas antara lain Satuan Pengaman (Satpam) dan Sistem Keamanan Lingkungan (Siskamling).

kejahatan, baik prevensi langsung maupun tidak langsung.²³² Pada waktu negara berada dalam keadaan perang, partisipasi masyarakat dalam tugas Kamtibmas ini dapat mengurangi beban POLRI dalam melaksanakan tugas kepolisian.

Disamping melalui cara-cara yang telah dikemukakan, untuk memperlancar pelaksanaan tugas kepolisian di Indonesia pada waktu Negara berada dalam keadaan perang dapat pula ditingkatkan peran dari badan-badan kepolisian di luar POLRI. Di Indonesia pelaksanaan tugas-tugas kepolisian tidak hanya dilakukan oleh POLRI, tetapi juga oleh badan-badan kepolisian yang lainnya. Badan-badan kepolisian di luar POLRI ini mungkin dapat membantu memperlancar pelaksanaan tugas kepolisian di Indonesia pada waktu Negara berada dalam keadaan perang. Mengenai badan-badan yang melaksanakan tugas kepolisian di luar POLRI tersebut dibahas tersendiri dalam sub bab berikut.

3. Badan-badan yang melaksanakan tugas kepolisian di luar POLRI

Marjaman membagi badan-badan yang menjalankan tugas kepolisian di Indonesia dalam tiga kelompok, yakni POLRI, Polisi Khusus dan badan-badan kepolisian di luar POLRI dan

232: Markas Besar POLRI, Almanak Seperempat Abad Kepolisian Republik Indonesai (17 - 8 - 1945 hingga 17 - 8 - 1970), op. cit., hlm. 52.

Polisi Khusus.²³³ Oleh karena itu ada kemungkinan badan-badan kepolisian di luar POLRI tersebut dapat membantu kelancaran pelaksanaan tugas kepolisian di Indonesia pada waktu Negara berada dalam keadaan perang.

a. Polisi Khusus (Polsus)

Yang dimaksud dengan Polsus menurut Keppres RI No. 372 tahun 1962 adalah alat-alat atau badan-badan sipil pemerintah yang oleh atau atas kuasa undang-undang diberi wewenang untuk melakukan tugas kepolisian di bidangnya masing-masing.²³⁴ Badan-badan sipil pemerintah adalah departemen-departemen di luar Departemen Pertahanan Keamanan, termasuk Pemerintah Daerah.

Jadi Polsus tidak termasuk dalam golongan militer (bukan ABRI), sehingga pada waktu Negara Indonesia berada dalam keadaan perang tidak berkedudukan sebagai kombatan. Bila suatu wilayah di Indonesia diduduki oleh musuh, para anggota Polsus yang berada di wilayah tersebut diperlakukan sebagai penduduk sipil dan tunduk pada ketentuan Pasal 54 Jo Pasal 51 Konvensi IV Jenewa tahun 1949 yang berkenaan dengan perlakuan Penguasa Pendudukan terhadap para pegawai pemerintahan dari wilayah yang didudukinya. Selama berlangsungnya perang, para anggota Polsus yang

233. Marjaman, op. cit., hlm. 2

234. Ibid

melaksanakan tugas kepolisian mendapatkan perlindungan sebagai penduduk sipil dan tidak boleh dijadikan obyek serangan pasukan musuh. Oleh karena itu selama berlangsungnya perang para anggota Polsus tetap dapat melaksanakan tugas mereka, sekalipun wilayah di mana mereka bertugas diduduki oleh musuh.

Polsus tersebut di atas dapat dikelompokkan ke dalam dua golongan, yakni Polsus yang melaksanakan penegakan hukum hanya terhadap peraturan perundangan tertentu dan Polsus yang melaksanakan tugas kepolisian di wilayah yang terbatas.

Polsus yang melaksanakan penegakan hukum terhadap peraturan perundang-undangan tertentu umumnya dimiliki oleh departemen-departemen pemerintahan. Termasuk dalam pengertian Polsus jenis ini adalah pegawai negeri sipil tertentu yang diberi wewenang khusus sebagai penyidik, seperti pejabat bea dan cukai, pejabat imigrasi dan pejabat kehutanan.²³⁵

235. Lihat Pasal 6 dan Penjelasan atas Pasal 7 ayat 2 Undang-undang No. 8 tahun 1981 jo Pasal 2 dan 3 Peraturan Pemerintah RI No. 27 tahun 1983. Menurut sumber dari Sub Direktorat Binkorpolsus Markas Besar POLRI, berbagai Polsus yang dimiliki oleh departemen-departemen pemerintahan adalah Polsus dari Direktorat Jendral Pemerintahan Umum dan Otonomi Daerah dan Direktorat Jendral Agraria Departemen Dalam Negeri, Polsus dari Direktorat Jendral Imigrasi dan Direktorat Jendral Pemasarakatan Departemen Kehakiman, Polsus dari Direktorat Jendral Radio, Teve dan Film Departemen Penerangan, Polsus dari Direktorat Jendral Perdagangan Dalam Negeri Departemen Perdagangan, Polsus

Polsus yang dimiliki oleh departemen-departemen pemerintahan tersebut di atas hanya berwenang melaksanakan penegakan hukum terhadap peraturan-peraturan khusus yang merupakan wewenang dari Departemen yang bersangkutan. Jadi keterbatasan (sifat khusus) Polsus jenis ini ada pada wewenang kepolisian yang dimilikinya. Polsus jenis ini tidak mempunyai wewenang untuk melaksanakan tugas kepolisian umum seperti POLRI. Oleh karena itu pada waktu Negara berada dalam keadaan perang, para anggota Polsus tersebut tidak begitu saja dapat menggantikan POLRI dalam melaksanakan tugas kepolisian umum, karena mereka tidak berwenang.

Berbeda dengan Polsus yang dimiliki oleh departemen-departemen tersebut di atas, satuan-satuan polisi yang

...Continued...

dari Direktorat Jendral Peternakan dan Kesehatan Hewan dan Direktorat Jendral Aneka Tanaman (karantina) Departemen Pertanian, Polsus dari Direktorat Jendral Perlindungan Hutan dan Pelestarian Alam Departemen Kehutanan, Polsus dari Direktorat Jendral Pertambangan Umum dan Energi dan dari Perusahaan Listrik Negara Departemen Pertambangan, Polsus dari Direktorat Jendral Pengairan dan Direktorat Jendral Bina Marga Departemen Pekerjaan Umum, Polsus dari Direktorat Jendral Pos dan Telekomunikasi Departemen Pariwisata, Pos dan Telekomunikasi, Polsus dari Direktorat Jendral Kebudayaan (Purbakala) Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Polsus dari Direktorat Jendral Pengawasan Obat dan Makanan Departemen Kesehatan, Polsus dari Direktorat Jendral Bina Bantuan Sosial Departemen Sosial, Polsus dari Direktorat Jendral Perlindungan dan Perawatan Tenaga Kerja Departemen Tenaga Kerja, Polsus dari Direktorat Jendral Perhubungan Darat, Direktorat Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Raya, dari Perusahaan Umum Kereta Api dan dari Direktorat Jendral Perhubungan Udara Departemen Perhubungan, Polsus dari Direktorat Bea dan Cukai dan Direktorat Jendral Pajak Departemen Keuangan dan Polsus dari Departemen Transmigrasi, Pemukiman dan Perambah Hutan.

men-departemen tersebut di atas, satuan-satuan polisi yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah mempunyai wewenang kepolisian umum seperti POLRI, hanya saja di lingkungan yang terbatas yakni daerah wewenangnya hanya meliputi daerah di mana ia diangkat. Jadi letak kekhususan dari Polsus jenis ini ada pada lingkungan daerah wewenangnya yang terbatas. Polisi yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah pada tingkat Propinsi dan Kabupaten (Kotapraja) pada saat sekarang ini disebut Polisi Pamong Praja.

Menurut Pasal 1 huruf k Undang-undang Nomor 5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, Polisi Pamong Praja merupakan perangkat wilayah yang bertugas membantu kepala wilayah dalam menyelenggarakan pemerintahan, khususnya dalam melaksanakan wewenang dan tugas di bidang ketenteraman dan ketertiban di wilayah.

Berdasarkan Undang-undang No. 5 tahun 1974 tersebut, wewenang dan tanggung jawab dalam bidang kepolisian di daerah dilimpahkan kepada kepala wilayah sebagai penguasa tunggal di wilayahnya.²³⁶ Kepala Wilayah dibebani tanggung jawab atas pembinaan ketenteraman dan ketertiban wilayahnya, yang tugas seperti tersebut merupakan tugas utama dari POLRI. Tetapi pembebanan tugas seperti tersebut kurang diperlengkapi adanya wewenang untuk menggerakkan

236. Pasal 18.

POLRI sebagai alat pelaksana.²³⁷ Hal ini dikarenakan adanya ketentuan Pasal 9 ayat 3 Undang Undang Nomor 13 tahun 1961 yang menentukan bahwa pimpinan kepolisian di daerah bertanggung jawab atas pimpinan serta pelaksanaan kebijaksanaan keamanan dan lain-lain tugas kepolisian di daerahnya masing-masing dan langsung bertanggung jawab kepada pejabat POLRI yang menurut hierarki ada di atasnya. Dengan demikian POLRI di daerah tidak bertanggung jawab kepada kepala wilayah di daerah tersebut atas pelaksanaan tugas-tugas mereka.

Dari ketentuan tersebut tampak bahwa struktur pemerintahan yang ada tidak menjamin berlangsungnya tugas kepala wilayah di bidang kepolisian secara otomatis. Hambatan struktur tersebut melatarbelakangi dibentuknya satuan Polisi Pamong Praja.²³⁸ Pembentukan Polisi Pamong Praja ini pada dasarnya adalah untuk mengatasi celah keorganisasian antara kepala wilayah dan kepala POLRI setempat. Kebutuhan kepala wilayah akan alat pelaksana di bidang tugas kepolisian yang dapat digerakkan secara langsung tidak dapat dihindari sesuai dengan tanggung jawabnya. Kondisi demikian mendesak Pemerintah Pusat untuk membentuk satuan Polisi Pamong Praja yang langsung di bawah kepala wilayah. Dengan demikian Polisi Pamong Praja ini

237. Djenal Hoesen Koesoemahatmadja, Fungsi dan Struktur Pamong Praja, Alumni, Bandung, 1978, hlm. 193.

238. Ibid.

secara prinsipiil mempunyai bidang tugas dan kewajiban yang tidak berbeda dengan POLRI.²³⁹

Karena Polisi Pamong Praja mempunyai kewenangan untuk melaksanakan tugas kepolisian umum seperti POLRI, maka pada waktu Negara berada dalam keadaan perang, Polisi Pamong Praja dapat melaksanakan tugas kepolisian umum untuk menggantikan POLRI yang tidak dapat melaksanakan tugas tersebut berkaitan dengan statusnya sebagai kombatan. Sebagaimana disebutkan di muka bahwa pada waktu perang POLRI tidak dapat melaksanakan tugas kepolisian di wilayah-wilayah yang tidak dipertahankan dan di wilayah-wilayah yang didemiliterisir. Tugas kepolisian di wilayah-wilayah tersebut dapat dilaksanakan oleh satuan polisi Pamong Praja. Jika suatu wilayah di Indonesia ditetapkan sebagai wilayah yang tidak dipertahankan atau sebagai wilayah yang didemiliterisir, maka Polisi Pamong Praja yang diangkat untuk bertugas di wilayah tersebut dapat menjalankan tugas memelihara hukum dan ketertiban setempat. Hal ini diperkenankan karena para anggota Polisi Pamong Praja tidak mempunyai kedudukan sebagai kombatan. Mereka itu bukan golongan militer (bukan ABRI), sehingga menurut Hukum Humaniter mereka termasuk dalam golongan penduduk sipil. Dengan demikian keberadaan para anggota Polisi Pamong Praja di wilayah yang tidak dipertahankan

239. Ibid.

atau di wilayah yang didemiliterisir, tidak bertentangan dengan syarat dikosongkannya wilayah-wilayah seperti itu dari semua kombatan. Namun demikian tidak semua tugas kepolisian POLRI dapat dilaksanakan oleh Polisi Pamong Praja. Tugas-tugas kepolisian POLRI yang ditentukan secara khusus dalam suatu peraturan perundangan, misalnya sebagai penyidik, tugas-tugas dalam rangka Interpol dan sebagainya, tentu tidak dapat dilaksanakan oleh Polisi Pamong Praja karena mereka tidak mempunyai kewenangan untuk melaksanakan tugas-tugas seperti tersebut.

b. Badan-badan yang melaksanakan tugas kepolisian di luar POLRI dan Polsus

Badan-badan yang melaksanakan tugas kepolisian di luar POLRI dan Polsus adalah Komando Pemulihan Keamanan dan Ketertiban (Kopkamtib), Polisi Militer ABRI (POM - ABRI) dan Badan Keamanan Rakyat (Kamra).²⁴⁰

i. Komando Pemulihan Keamanan dan Ketertiban (Kopkamtib)

Kopkamtib dipimpin langsung oleh Presiden. Dalam hal ini Presiden bertindak sebagai Panglima Kopkamtib. Tugas Kopkamtib adalah memberantas sisa-sisa Gerakan 30 September/PKI, subversi dan menegakkan kewibawaan Pemerintah. Dengan demikian apa yang menjadi bidang tugas dan

240. Marjaman, op. cit., hlm. 4.

kewenangan Kopkamtib telah ditentukan pada hal-hal khusus seperti tersebut. Kopkamtib tidak melaksanakan tugas kepolisian umum seperti POLRI. Oleh karena itu pada waktu Negara dalam keadaan perang, Kopkamtib tidak dapat menggantikan POLRI dalam melaksanakan tugas kepolisian.

ii. Polisi Militer (POM - ABRI)

Polisi Militer ABRI (POM - ABRI) atau disebut juga Corps Polisi Militer (CPM) terutama bertindak terhadap para prajurit ABRI.

Jadi pada prinsipnya POM - ABRI hanya melaksanakan tugas kepolisian di lingkungan prajurit ABRI saja. oleh karena itu pada waktu Negara berada dalam keadaan perang, POM - ABRI tidak dapat menggantikan POLRI untuk melaksanakan tugas kepolisian umum. Hal ini juga disebabkan oleh status militer POM - ABRI, sehingga menurut Hukum Humaniter mereka mempunyai kedudukan sebagai kombatan.

iii. Badan Keamanan Rakyat (Kamra)

Kamra merupakan komponen dari Pusat Perlawanan dan Keamanan Rakyat (Puswanra), disamping Badan Perlawanan Rakyat (disingkat Wanra) dan Badan Pertahanan Sipil (disingkat Hansip). Kamra merupakan kesatuan bantuan atau cadangan bagi POLRI, seperti halnya Wanra bagi TNI Angkatan Darat dan Hansip bagi pamong praja (Departemen Dalam Negeri). Oleh karena itu jika Kamra digunakan, maka yang

bertanggung jawab adalah POLRI. Sebagai kesatuan bantuan cadangan, maka kalau sedang tidak dipekerjakan, Kamra tidak mempunyai tugas wewenang kepolisian.²⁴¹

Menurut Keputusan Bersama Menteri Pertahanan/Keamanan/Panglima ABRI dan Menteri Dalam Negeri No. Kep/37/XI/1975; No. 240A tahun 1975 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pembinaan Hansip-Wankamra, Kamra merupakan partisipasi rakyat langsung dalam Hankamnas di bidang keamanan dan ketertiban masyarakat (security social approach). Kamra sebagai kekuatan rakyat terlatih mempunyai tugas pokok membantu POLRI dalam tugasnya di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat serta operasi-operasi Kantibmas yang diperlukan menurut tingkatan keadaan. Fungsi utama dari Kamra adalah :

- a). dalam bidang penegakan hukum, membantu membina masyarakat untuk mempertinggi kesadaran hukum dan daya tahan serta daya lawan masyarakat dalam menghadapi segala macam bentuk pelanggaran dan kejahatan,
- b). dalam bidang pembinaan masyarakat, membantu memelihara serta meningkatkan kondisi aman tertib di kalangan masyarakat.

Kamra secara khusus dipersiapkan untuk membantu pelaksanaan tugas kepolisian dari POLRI. Karena Kamra tidak mempunyai tugas tempur, maka pada waktu Negara bera-

241. Marjaman, *loc. cit.*

da dalam keadaan perang Kamra tidak mempunyai status sebagai kombatan. Jika dipekerjakan Kamra mempunyai wewenang kepolisian seperti POLRI. Oleh karena itu pada waktu Negara berada dalam keadaan perang, para anggota Kamra dapat melaksanakan tugas kepolisian yang pada saat itu tidak dapat dilaksanakan oleh POLRI berhubung dengan status kombatan yang dimilikinya. Kamra dapat melaksanakan tugas kepolisian di wilayah yang tidak dipertahankan dan di wilayah yang didemiliterisir karena mereka tidak berkedudukan sebagai kombatan, sehingga kehadiran para anggota Kamra di wilayah-wilayah tersebut tidak bertentangan dengan syarat dikosongkannya wilayah-wilayah demikian itu dari semua kombatan. Dengan demikian keberadaan Kamra akan sangat membantu memperlancar pelaksanaan tugas kepolisian di Indonesia pada waktu Negara berada dalam keadaan perang.

Dalam suasana berlakunya Undang Undang Nomor 20 tahun 1982, keberadaan organisasi Kamra masih tetap dipertahankan untuk sementara hingga dibentuknya organisasi baru sesuai dengan undang-undang ini. Dasar hukum masih berlakunya organisasi Kamra adalah Aturan Peralihan Undang Undang Nomor 20 tahun 1982, yakni Pasal 45 ayat 1 yang menentukan sebagai berikut :

"Organisasi atau badan yang merupakan unsur penyelenggara pertahanan keamanan negara yang sudah ada pada saat mulai berlakunya undang-undang ini, tetap berlaku sampai diubah atau diganti dengan organisasi atau badan baru sesuai dengan ketentuan dalam undang-undang ini."

Karena sampai sekarang organisasi baru sesuai dengan Undang Undang Nomor 20 tahun 1982 tersebut belum seluruhnya terbentuk, maka organisasi Kamra masih tetap berlaku. Akan tetapi organisasi Kamra ini di kemudian hari akan dilebur dalam organisasi yang dibentuk sesuai dengan Undang Undang Nomor 20 tahun 1982.

Kelompok orang yang merupakan unsur kekuatan pertahanan keamanan negara menurut Undang Undang Nomor 20 tahun 1982 adalah :

- a). Rakyat terlatih (disingkat Ratih)
- b). Angkatan Bersenjata beserta Cadangan TNI
- c). Perlindungan masyarakat (disingkat Linmas)

Dari ketiga komponen kekuatan manusia tersebut yang telah dibentuk dan diatur sesuai dengan Undang Undang Nomor 20 tahun 1982 adalah ABRI, yakni melalui Undang-undang No. 2 tahun 1988 tentang Prajurit ABRI. Sedangkan komponen Ratih dan Linmas sebagaimana dimaksud undang-undang tersebut hingga sekarang belum dibentuk. Oleh karena itu organisasi yang lama, yakni Hansip-Wankamra masih tetap berlaku.

Diantara ketiga komponen kekuatan pertahanan keamanan dalam Undang Undang Nomor 20 Tahun 1982 tersebut yang lingkup tugasnya meliputi pula tugas seperti yang dilaksanakan oleh Kamra adalah Ratih. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 butir 7 dan Pasal 11 Undang Undang Nomor 20 tahun 1982, Ratih mempunyai fungsi sebagai berikut :

- a). Fungsi ketertiban umum : memelihara ketertiban masyarakat, kelancaran roda pemerintahan dan segenap perangkatnya serta kelancaran kegiatan masyarakat untuk memenuhi kebutuhan hidup,
- b). Fungsi perlindungan rakyat : menanggulangi gangguan ketertiban hukum maupun gangguan ketenteraman masyarakat,
- c). Fungsi Keamanan Rakyat : menanggulangi dan atau meniadakan gangguan masyarakat atau subversi yang dapat mengakibatkan terganggunya stabilitas keamanan,
- d). Fungsi perlawanan rakyat : menghadapi atau menanggulangi dan menghancurkan musuh yang hendak menduduki atau menguasai wilayah atau sebagian wilayah Republik Indonesia.²⁴²

Jika diperhatikan fungsi Ratih tersebut sangat luas, meliputi bidang kesejahteraan rakyat, bidang keamanan dan ketertiban masyarakat dan bidang pertahanan. Karena salah satu fungsi Ratih tersebut adalah perlawanan rakyat (bertempur), menurut Hukum Humaniter anggota-anggota Ratih memiliki kedudukan sebagai kombatan. Agar setiap anggota Ratih yang ikut serta bertempur tidak diperlakukan sebagai kombatan yang tidak sah, maka pada waktu melakukan pertempuran para anggota Ratih harus memenuhi syarat-syarat bagi kombatan yang ditentukan dalam Hukum Humani-

242. Lihat pula G.P.H. Haryomataram, *op. cit.*, hlm. 204

ter, seperti adanya pimpinan, memakai lencana yang dapat dilihat dari jauh, membawa senjata secara terbuka dan menaati peraturan-peraturan perang.²⁴³ Menurut Protokol I tahun 1977 para anggota Ratih dapat merupakan angkatan bersenjata jika memenuhi syarat :

- a). adanya organisasi
- b). adanya disiplin
- c). adanya komando yang bertanggung jawab atas ditaatinya peraturan perang.²⁴⁴

Karena juga melaksanakan fungsi bertempur, maka anggota-anggota Ratih akan mengalami kesulitan-kesulitan seperti yang dialami oleh POLRI dalam melaksanakan tugas-tugas mereka yang ada di luar fungsi pertahanan, seperti tugas ketertiban umum, perlindungan masyarakat dan keamanan rakyat. Para anggota Ratih yang melaksanakan fungsi-fungsinya yang berada di luar fungsi pertahanan tidak akan mendapatkan perlindungan seperti yang dinikmati penduduk sipil.²⁴⁵

Kesulitan tersebut akan dapat diatasi jika para anggota Ratih tidak harus melaksanakan keempat fungsi Ratih tersebut sekaligus. Artinya bahwa para anggota Ratih

243. Syarat-syarat bagi milisi dan korps sukarela sebagaimana ditentukan dalam HR tahun 1907 dan Konvensi-konvensi Jenewa 1949.

244. Pasal 43 ayat 1.

245. Lihat G.P.H. Haryomataram, *op. cit.*, hlm. 205.

tersebut dibagi-bagi sesuai dengan fungsi yang harus dilaksanakan, yakni sebagai berikut :

- a). ada kelompok anggota Ratih yang tidak mempunyai tugas tempur, yakni hanya melaksanakan tugas ketertiban umum, perlindungan masyarakat dan keamanan rakyat, sehingga mereka tidak berkedudukan sebagai kombatan,
- b). ada kelompok Ratih yang melakukan tugas perlawanan rakyat atau melakukan perjuangan bersenjata melawan musuh, sehingga mereka mempunyai kedudukan sebagai kombatan.

Kelompok Ratih yang tidak memiliki status kombatan tersebut dapat dijadikan cadangan/bantuan bagi POLRI untuk melaksanakan tugas keamanan dan ketertiban masyarakat dan cadangan/bantuan bagi pamong praja untuk melaksanakan tugas pemerintahan umum (kesejahteraan masyarakat). Dengan demikian di kemudian hari organisasi Kamra dapat dilebur ke dalam kelompok Ratih yang membantu pelaksanaan tugas kepolisian.

BAB V

PENUTUP

Berdasarkan pengkajian dalam bab-bab II, III dan IV, maka dapat ditarik kesimpulan dan dikemukakan saran sebagai berikut di bawah ini.

1. Kesimpulan

1). Dimasukkannya POLRI ke dalam ABRI tidak bertentangan dengan ketentuan tentang kombatan dan penduduk sipil sebagaimana diatur dalam Hukum Humaniter. Walaupun prinsipnya polisi dari negara-negara yang bertikai termasuk dalam golongan penduduk sipil, namun Hukum Humaniter memberi hak kepada suatu pihak dalam pertikaian untuk memasukkan kesatuan polisinya ke dalam angkatan bersenjata, sehingga berstatus kombatan. Mengenai siapa saja yang termasuk ke dalam angkatan bersenjata suatu pihak yang bertikai, Hukum Humaniter tidak memberi batasan secara ketat, dan lebih menyerahkan pengaturannya pada hukum nasional negara yang bersangkutan.

2). Dengan dimasukkannya POLRI ke dalam ABRI, maka pada waktu Negara Indonesia berada dalam keadaan perang para prajurit POLRI mempunyai kedudukan sebagai kombatan, karena POLRI juga mempunyai tugas bertempur. Menurut Hukum Humaniter, ABRI merupakan pasukan yang tera-

tur yang pada waktu perang berkedudukan sebagai kombatan.

- 3). Sebagai kombatan yang sah, jika prajurit POLRI jatuh ke tangan musuh, mereka mendapatkan perlindungan sebagai tawanan perang. Integrasi POLRI ke dalam ABRI dapat memperjelas kedudukan POLRI selama berlangsungnya pertempuran, sehingga pihak musuhpun dapat lebih mudah dalam memperlakukan para prajurit POLRI. Jika POLRI tidak dimasukkan ke dalam ABRI, maka pihak musuh dapat menemui kesulitan dalam memperlakukan para prajurit POLRI jika para prajurit POLRI tersebut turut serta bertempur seperti terjadi pada waktu Perang Kemerdekaan dahulu.
- 4). Bagi Indonesia, kedudukan kombatan POLRI dapat menambah kekuatan pertahanan Negara Republik Indonesia. Karena para prajurit POLRI berkedudukan sebagai kombatan, maka jumlah Warga Negara Indonesia yang berhak untuk turut serta bertempur pada waktu Negara dalam keadaan perang menjadi lebih besar. Dengan kekuatan manusia yang besar yang melakukan perjuangan bersenjata dengan semangat pantang menyerah, maka Negara Indonesia tidak akan mudah dikuasai oleh musuh. Dengan demikian ancaman terhadap Negara Indonesiapun, terutama yang datang dari luar, dapat berkurang.
- 5). Disamping memberikan keuntungan-keuntungan seperti tersebut, tetapi di sisi lain kedudukan kombatan POLRI

tersebut akan mengakibatkan kerugian-kerugian tertentu, yakni beban tugas POLRI pada waktu Negara berada dalam keadaan perang menjadi lebih berat. Hal ini dikarenakan para prajurit POLRI harus melaksanakan dua tugas yang berbeda, yakni melaksanakan tugas kepolisian seperti sediakala dan melaksanakan tugas pertahanan (berperang). Karena berperang bukan merupakan spesialisasi tugas POLRI, maka dikhawatirkan mereka kurang mahir dalam menggunakan alat-alat dan teknik-teknik perang, sehingga merekapun dapat dijadikan sasaran yang mudah bagi serangan lawan.

- 6). Kedudukan kombatan POLRI juga akan menyebabkan terhambatnya pelaksanaan tugas kepolisian oleh POLRI jika terjadi perang terbuka yang melibatkan Negara Indonesia, di mana seluruh wilayah Indonesia terbuka kemungkinannya untuk menjadi ajang perang. Sebagai kombatan, para prajurit POLRI yang melaksanakan tugas kepolisian dapat dijadikan sasaran serangan pasukan musuh. Jika di Indonesia terdapat wilayah-wilayah yang tidak dipertahankan ataupun didemiliterisir, di wilayah-wilayah seperti ini para prajurit POLRI tidak dapat melaksanakan tugas kepolisian karena status kombatan yang mereka miliki akan bertentangan dengan syarat dikosongkannya wilayah-wilayah tersebut dari semua kombatan.
- 7). Karena POLRI merupakan badan utama yang melaksanakan

tugas kepolisian umum di Indonesia, maka pada waktu perang terbuka, pelaksanaan tugas kepolisian di Indonesia secara keseluruhanpun dapat mengalami gangguan. Untuk memperlancar tugas kepolisian tersebut, dapat ditingkatkan peran badan-badan kepolisian di luar POLRI. Badan-badan kepolisian di luar POLRI yang dapat melaksanakan tugas kepolisian umum adalah Polisi Pamong Praja dan organisasi Kamra. Karena tidak berkedudukan sebagai kombatan dan mendapatkan perlindungan sebagai penduduk sipil, mereka juga dapat disertai tugas memelihara hukum dan ketertiban di wilayah-wilayah yang tidak dipertahankan dan yang didemiliterisir. Disamping pelaksanaan tugas kepolisian umum oleh Polisi Pamong Praja dan Kamra, partisipasi masyarakat dalam tugas Kantibmas juga dapat membantu meringankan beban tugas kepolisian dari POLRI, khususnya yang berupa pencegahan terhadap timbulnya gangguan-gangguan Kantibmas.

2. Saran

- 1). Tugas kepolisian yang ada pada POLRI sebenarnya merupakan fungsi yang berada di luar bidang pertahanan (defensi). Mengingat pentingnya tugas kepolisian yang ada pada POLRI, maka perlu adanya pengaturan tersendiri sebagai pelaksanaan Undang Undang Nomor 20 tahun 1982 yang mengatur peran POLRI dalam usaha pertahanan

negara dan mengatur pelaksanaan tugas kepolisian di Indonesia pada waktu Negara berada dalam keadaan perang.

- 2). Untuk memperlancar pelaksanaan tugas kepolisian di Indonesia pada waktu Negara berada dalam keadaan perang, perlu dibentuk kesatuan-kesatuan cadangan bagi POLRI untuk membantu POLRI dalam melaksanakan tugas kepolisian. Organisasi bantuan/cadangan bagi POLRI yang sampai sekarang masih ada adalah Kamra. Tetapi dengan berlakunya Undang Undang Nomor 20 tahun 1982, Kamra akan ditiadakan dan diganti dengan organisasi baru sesuai dengan undang-undang tersebut. Oleh karena itu dalam organisasi baru nanti hendaklah terdapat suatu badan seperti Kamra yang merupakan cadangan/bantuan bagi POLRI. Badan tersebut dapat terdiri dari komponen Ratih yang tidak melaksanakan tugas perlawanan bersenjata (berperang). Hal ini dimungkinkan jika sebagian anggota Ratih tidak diberi tugas perlawanan bersenjata, sehingga mereka tidak berstatus kombatan. Disamping melalui organisasi Ratih, cadangan/bantuan bagi POLRI juga dapat dibentuk dari para anggota POLRI yang telah menyelesaikan masa dinasnya dan tidak menjadi anggota Cadangan TNI.
- 3). Karena integrasi POLRI ke dalam ABRI juga dimaksudkan untuk mengikutsertakan POLRI dalam usaha pertahanan negara, maka para prajurit POLRI juga dituntut untuk

mahir dalam menggunakan alat-alat dan teknik perang. Oleh karena itu tidak hanya kesatuan-kesatuan Brigade Mobil POLRI saja yang perlu dididik secara militer dan dipersiapkan untuk menghadapi pertempuran, melainkan seluruh prajurit POLRI perlu. Pendidikan kemiliteran bagi prajurit POLRI sebaiknya dilakukan secara berkala dan bergiliran, sehingga tidak mengganggu pelaksanaan tugas kepolisian yang ada pada POLRI.

- 4). Pemerintah Indonesia yang telah memasukkan POLRI ke dalam ABRI, sebaiknya meratifikasi Protokol I tahun 1977 agar kedudukan POLRI sebagai ABRI mempunyai dasar Hukum yang kuat dalam Hukum Humaniter. Jika sampai saat sekarang masih terdapat ketentuan-ketentuan dalam Protokol I tahun 1977 tersebut yang memberatkan Indonesia, maka ratifikasi dapat dilakukan dengan risersi ataupun dengan membuat suatu pernyataan (deklarasi) terhadap ketentuan-ketentuan yang memberatkan tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

1. Buku / Karya ilmiah

Akehurst, Michael, A Modern Introduction to International Law, George Allen and Unwin Ltd., London, 1986.

Aldrich, George H., Prospects for the United States Ratification of Additional Protocol I to the Geneva Conventions, dalam American Journal of International Law, Vol. 85, No. 1, January 1991.

Ali Sastroamidjajo, Pengantar Hukum Internasional, Bhatara, Jakarta, 1971.

Anang Djajaprawira, Hukum Militer (Pengajuannya dalam lingkungan Kepolisian Republik Indonesia), Jakarta, 1969.

Anton Tabah, Patroli Polisi, Gramedia, Jakarta, 1993.

Arief Iskandar, Sejarah Perkembangan Perang dari Jaman Klasik - Modern, Pusat Sejarah ABRI, Jakarta, tanpa tahun penerbitan.

Atje Misbach M., Penggunaan Kekerasan Senjata dan Hukum Humaniter, Makalah disajikan pada Penataran Prinsip-prinsip Hukum Internasional, yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum UNPAD, Bandung, 10 - 28 November 1992.

Baccino-Astrada, Alma, Manual on the Rights and Duties on Medical Personal in Armed Conflicts, ICRC and League of Red Cross Societies, Geneva, tanpa tahun penerbitan.

Bedjaoui, Mohammed, Modern Wars (The Humanitarian Challenge), Zed Books Ltd., London and New Jersey, 1986.

Brownlie, Ian, International Law and the Use of Force by States, Clarendon Press, Oxford, 1963.

Bruderlein, Claude, Custom in International Humanitarian Law, dalam International Review of the Red Cross, No. 285, November - December 1991.

Departemen Pertahanan Keamanan Republik Indonesia, Undang-undang Pertahanan Keamanan Negara dan Undang-undang Prajurit ABRI, Jakarta, tanpa tahun penerbitan.

Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia, Kumpulan Peraturan dan Perundangan Pertahanan Sipil, Jakarta, tanpa tahun penerbitan.

Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, Jakarta, 1988

Dinas Sejarah POLRI, Ikhtisar Perkembangan Organisasi Kepolisian Republik Indonesia (1945 - 1980), Mabes POLRI, Jakarta, 1980.

Djenal Hoesen Koesoemahatmadja, Fungsi dan Struktur Pamong Praja, Alumni, Bandung, 1978.

- E. Saefullah, International Civil Defence Organization (ICDO), (Organisasi Pertahanan Sipil Internasional), dalam Majalah Padjadjaran No. 3, Bandung, 1977.
- Federal Political Department, Official Record of the Diplomatic Conference on the Reaffirmation and Development of International Humanitarian Law Applicable in Armed Conflict, Geneva, 1974 - 1977, Vol. I, Bern, 1978.
- , Official Record of the Diplomatic Conference on the Reaffirmation and Development of International Humanitarian Law Applicable in Armed Conflict, Geneva, 1974 - 1977, Vol. XV, Bern, 1978.
- F. Sugeng Istanto, Perlindungan Penduduk Sipil Dalam Perlawanan Rakyat Semesta dan Hukum Internasional, Andi Offset, Yogyakarta, 1992.
- Glahn, Gerhard, von, Law Among Nations (An Introduction to International Law), the Macmillan Company, London, 1972.
- G.P.H. Djatikoesoemo, Hukum Internasional Bagian Perang, NV. Pemandangan, Jakarta, 1956.
- G.P.H. Haryomataram, Hukum Humaniter, CV. Rajawali, Jakarta, 1984.
- , Bunga Rampai Hukum Humaniter, Bumi Nusantara Jaya, Jakarta, 1988.
- Green, L.C., International Law Through the Cases, The

- Carswell Co. Ltd., 1978.
- Gross, Leo, (Editor), International Law in the Twentieth Century, Meredith Corporation, New York, 1969.
- H. Bakri Syahid, Ilmu Kewiraan, Bagus Arafah, Yogyakarta, 1976.
- H'ott, David, Public International Law in the Modern World, Ptman, London, 1987.
- INKOPAK, Dua Puluh Tahun Perkembangan AKRI, tanpa nama penerbit, Jakarta, 1961.
- Jakovjevic, B., New International of Civil Defence, Martinus Nijhoff, The Hague/Boston/London, 1982.
- Junod, Sylvie-Stoyanka, Protection of the Victims of Armed Conflict Falkland - Malvinas Islands (1982), ICRC, Geneva, 1982.
- Macalister-Smith, Peter, Protection of the Civilian Population and the Prohibition of Starvation as a Method of Warfare, dalam International Review of the Red Cross, No. 284, September - October 1991.
- Markas Besar Kepolisian Republik Indonesia, Almanak Sepertempat Abad Kepolisian Republik Indonesia, tanpa nama penerbit, Jakarta, 1970.
- Marjaman, Perbandingan Sistem Kepolisian di Luar Negeri Dengan Kepolisian Republik Indonesia, diktat I, PTIK, Jakarta, 1976.
- , Perbandingan Sistem Kepolisian di Luar Negeri Dengan Kepolisian Republik Indonesia, diktat II,

PTIK, Jakarta, 1976.

Memet Tanumidjaja, Sejarah Perkembangan Angkatan
Kepolisian, Departemen Pertahanan Keamanan - Pusat
Sejarah ABRI, Jakarta, 1971.

H. Karyadi, INTERPOL (Polisi Internasional), Politeia,
Bogor, 1978.

-----, Polisi (Filsafat dan Perkembangan Hukumnya),
Politeia, Bogor, 1978.

Mochtar Kusumaatmadja, Konvensi Konvensi Palang Merah
1949, Bina Cipta, Bandung, 1986.

Homo Kelana, Hukum Kepolisian, Perguruan Tinggi Ilmu
Kepolisian, Jakarta, 1984.

M. Oudang, Perkembangan Kepolisian di Indonesia, Mabes
POLRI, Jakarta tanpa tahun penerbitan.

Mosses, George L., Police Force in History, (editor), Sage
Publications, London - Beverly Hills, tanpa tahun
penerbitan.

Oppenheim L., dalam Lauterpacht H., (editor), Internation-
al Law (A Treaties), Vol. II. Disputes, War and
Neutrality, Longmans, London, 1952.

Padmo Wahjono, (editor), Masalah Ketatanegaraan Indonesia
Dewasa ini, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984.

Pantap Hukum Humaniter Departemen Kehakiman Republik
Indonesia, Himpunan Ceramah Pada Pertemuan Kerja
Pantap Hukum Humaniter tahun 1981 - 1982, Jakarta,
1982.

Pictet, Jean, Comentary Geneva Convention IV, ICRC, Geneva, 1958.

-----, Development and Principles of International Humanitarian Law, Martinus Nijhoff, The Hague/Boston/Lancaster, 1985.

Robert, Adam, (editor), Documents on the Laws of War, Clarendon Press, Oxford, 1982.

R. Seno Soehardjo, Serba Serbi Tentang Polisi, R. Schenkhuisen, (Publikator), Bogor, 1953.

R. Soedarno Hadisoetopo, Komentor Pasal Demi Pasal Undang-undang Hankamneg RI, Alumni, Bandung, 1985.

S.A. Djanhari, Ichtitisar Sejarah Perjuangan ABRI, Dep. Pertahanan Keamanan Republik Indonesia, Jakarta, 1971.

Schindler, Dietrich and Toman, Jiri, (editor), The Laws of Armed Conflicts (A Collection of Conventions, Resolution and Other Documents), Sijthoff and Noordhoff, Alphen aan den Rijn, 1981.

Shaw, M.N., International Law, Grotius, tanpa tempat penerbitan, 1986.

Sitompul, D.P.M. dan Syahperonong, Edward, (editor), Hukum Kepolisian di Indonesia, Tarsito, Bandung, 1985.

Smith, Bruce, Police System in the United States, Harper and Brothers Publisher, New York, 1949.

- Soerjono Soekanto, Polisi dan Lalu Lintas, CV. Mandar Maju, Bandung, 1990.
- Soebijono, et. all., Dwifungsi ABRI, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1992.
- Starke, J.G., Introduction to International Law, Butterworths, London, 1984.
- Sunarto, et. all., Kewiraan Untuk Mahasiswa, Gramedia, Jakarta, 1982.
- Swinarski, Creistope, (editor), Studies and Essays on International Humanitarian Law and Red Cross Principles, (in honour of Jean Pictet), Martinus Nijhoff Publisher, Dorrecht/Boston/Lancaster, 1984.
- T.B. Silalahi, ABRI dalam Era Globalisasi, dalam Harian Kompas, Jakarta, 5 Oktober 1992.
- Wright, Quincy, A Study of War, Vol. I. The University of Chicago Press, Chicago - Illionis, 1951.
- Yohanes Usfunan, Aspek Aspek Hukum Bela Negara di Indonesia, Ayu Sarana Cerdas, Denpasar, 1986.
- Yudha Bhakti A., Organisasi Pertahanan Sipil Indonesia Dalam Hubungannya Dengan Ketentuan Konvensi Jeneva Tahun 1949 dan Protokol Tambahan I, Fakultas Hukum Universitas Padjadaraan, Bandung, 1984.

2. Peraturan Perundangan Republik Indonesia

Undang Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Penetapan Dewan Pertahanan Negara Republik Indonesia Nomor 49 tanggal 31 September 1946.

Konstitusi Republik Indonesia Serikat Tahun 1949.

Undang Undang Dasar Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 1954 tentang Pertahanan Negara Republik Indonesia.

Undang Undang Republik Indonesia Nomor 23/Prp/1959 tentang Keadaan Bahaya sebagaimana diubah dengan Undang Undang Republik Indonesia Nomor 52/Prp/1960 dan ditetapkan sebagai Undang Undang dengan Undang Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1961.

Ketetapan MPRS Republik Indonesia Nomor II/MPRS/1960.

Undang Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 1961 tentang Peraturan Pokok Kepolisian.

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 290 Tahun 1964 tentang Kedudukan, Tanggung Jawab Angkatan Kepolisian Republik Indonesia sebagai Anggota Angkatan Bersenjata.

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 1969 tentang Sebutan, Kedudukan Organik dan Tanggung Jawab Kepolisian Negara Sebagai Unsur ABRI Dalam Departemen Pertahanan Keamanan Republik Indonesia.

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 1969 tentang ABRI Sebagai Bagian Organik Departemen Pertahanan Keamanan Beserta Tugas dan Tanggung Jawabnya.

Undang Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok Pokok Pemerintahan di Daerah.

Keputusan Bersama Menteri Pertahanan Keananan Republik Indonesia / Panglima ABRI dan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor : Kep/37/XI/1975; Nomor 240 A Tahun 1975 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pembinaan Hansip-wankamra.

Undang Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang Undang Hukum Acara Pidana.

Undang Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 1982 tentang Ketentuan Ketentuan Pokok Pertahanan Keamanan Republik Indonesia.

Keputusan Panglima ABRI Nomor : Kep/04/P/II/1983 tentang Penyelenggaraan Fungsi Kepolisian Militer di Lingkungan ABRI.

Keputusan Panglima ABRI Nomor : Kep/11/P/III/1984 tentang Pokok Pokok Organisasi dan Prosedur POLRI.

Undang Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1988 tentang Prajurit ABRI.

Keputusan Panglima ABRI Nomor : Kep/06/X/1991 tentang Petunjuk Pembinaan Prajurit ABRI.

Ketetapan MPR Republik Indonesia Nomor II/MPR/1993 tentang Garis Garis Besar Haluan Negara.

3. Perjanjian-perjanjian Internasional (traktat)

Annex to the Convention Regulations Respecting the Laws and Customs of War on Land, The Hague, 1898/1907.

Covenant of the League of Nations.

Charter of the United Nations.

Convention (I) for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field, signed at Geneva, 12 August 1949.

Convention (II) for the Amelioration of the Condition of the Wounded, Sick and Shipwrecked Members of Armed Forces at the Sea, signed at Geneva, 12 August 1949.

Convention (III) Relative to the Treatment of Prisoners of War, signed at Geneva, 12 August 1949.

Convention (IV) Relative to the Treatment of Civilian Persons in Time of War, signed at Geneva, 12 August 1949.

Vienna Convention on the Law of Treaties, 1969.

Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and Relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts, 8 June 1977.

Protocol Additional to the Geneva Convention of 12 August 1949, and Relating to the Protections of Victims of Non-International Armed Conflicts, 8 June 1977.

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

N a m a : Triyana Yohanes
Tempat/tgl. lahir : Klaten, 14 Januari 1961
Status : Belum menikah
Pekerjaan : Dosen
Alamat : Nglarang, Basin, Kebonarum, Klaten,
Jawa Tengah.

Riwayat pendidikan :

1. Tamat SD Negeri Basin Kabupaten Klaten pada tahun 1973 (berijasah).
2. Tamat SMP Pangudi Luhur Klaten pada tahun 1976 (berijasah).
3. Tamat SMA Pius Bhakti Utama Kutoarjo, Kabupaten Purworejo pada tahun 1981 (berijasah).
4. Memperoleh Gelar Sarjana Hukum dari Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta pada tahun 1981.

Riwayat pekerjaan :

Sejak tahun 1987 bekerja pada Universitas Atmajaya Yogyakarta sebagai tenaga pengajar tetap.