

Superior order vs command responsibility

Kusnanto Anggoro

Sejak abad 15 Raja Charles VII dari Orleans telah mengeluarkan keputusan bahwa para perwira-perwiranya mesti bertanggungjawab kalau anakbuah mereka melakukan kejahatan atas penduduk sipil. Dalam upaya mengontrol perilaku tentara di lapangan, pada tahun 1860 pemerintah AS bekerjasama dengan Profesor Alfred Lieber dari Universitas Columbia untuk mengkodifikasi hukum perang. Dokumen yang kemudian dihasilkan, dikenal sebagai Lieber Code (1863), tepat pada awal perang saudara, merupakan dokumen pertama untuk mengatur perilaku tentara di lapangan.

Sebuah Komisi gagal dibentuk setelah berakhirnya Perang Dunia Pertama, karena resistensi Amerika dan Jepang, meskipun Mahkamah Agung di Leipzig berhasil menelusuri misconduct para perwira Jerman. Dasar ketentuan hukum untuk itu adalah, antara lain, Konvensi Den Haag ke-4 (1907) dan ke-10 (1907), gagal terbentuk. Baru setelah dibentuknya Peradilan Militer Internasional untuk mengadili penjahat-penjahat perang "doktrin tanggungjawab komandan" (command responsibility) mendapat perhatian serius.

Dilema "patuh pada perintah atasan" dan "tanggungjawab komandan"

Setelah berakhirnya Perang Dunia Kedua, peradilan yang berlangsung di Nuremberg dan Tokyo menjadi tonggak penting bagi perjalanan sejarah hukum militer. Peradilan-peradilan militer internasional di bekas negara Yugoslavia dan Rwanda semakin mengukuhkan anggapan bahwa tentara (perwira dan/atau prajurit) kini tidak lagi dapat menghindar tanggungjawab atas apa yang dilakukan oleh bawahannya. Beberapa kasus bahkan merujuk bukan hanya pada komando de jure melainkan juga de facto. Pasal 87 Protokol Tambahan Konvensi Jenewa merujuk pada "kendali efektif" (effective control), bukan semata-mata "kontrol efektif" (effective control).

Dua pertanyaan paling penting dalam hukum humaniter internasional adalah "dapatkah kepatuhan pada perintah atasan menjadi salah satu alasan untuk menghindar dari tuduhan pelanggaran kejahatan perang" dan "seberapa jauh rantai jenjang komando 'tanggungjawab komando' dapat digunakan". Jawaban untuk pertanyaan pertama adalah bahwa "berlindung dibalik perintah atasan" tidak dapat digunakan untuk mengelakkan tuduhan pelanggaran-pelanggaran serius. Pertanyaan pertama tergantung pada "ilegalitas" perintah atasan.

Soal kedua berkaitan dengan sampai seberapa jenjang (ke atas) seorang perwira harus mempertanggungjawabkan apa yang dilakukan bawahannya. Pasal 86 Protokol

Tambahan I Konvensi Geneva 1949, misalnya, menyebutkan "kenyataan bahwa pelanggaran terhadap Konvensi ini dilakukan oleh seorang bawahan tidak dengan sendirinya menghilangkan tanggungjawab atasan dari masalah disiplin jika atasan tersebut mengetahui, atau memperoleh informasi yang memberinya peluang untuk mencegah kejahatan, dan apabila atasan tersebut tidak melakukan tindakan apapun untuk menegah tindak kejahatan tersebut".

Rumusan serupa terdapat dalam Statuta Roma (ICC, 1998) -- "seorang komandan bertanggungjawab atas kejahatan yang dia "ketahui atau seharusnya mereka ketahui" dan dilakukan oleh seseorang yang "berada dalam jalur efektif komandonya". Perwira tersebut bertanggungjawab jika ia "tidak melakukan langkah-langkah yang perlu untuk mencegah terjadinya pelanggaran yang dilakukan bawahannya.

Komando de facto dan de jure

Pendek kata, tanggungjawab perwira berlaku terhadap mereka yang berada dalam rantai komando yang mengetahui atau dianggap mengetahui bahwa bawahan melakukan kejahatan dan, kemudian, tidak mencegah perbuatan itu. Namun perlu diingat kasus Yamashita, yang dalam peradilan di Tokyo tetap harus mempertanggungjawabkan perbuatannya sekalipun sebenarnya dia sudah kehilangan otoritas dan wibawa dan tidak lagi memiliki akses C3I dengan bawahannya.

Dalam beberapa kasus, doktrin "tanggungjawab komandan" ini bukan hanya berlaku untuk komandan, tetapi juga untuk pimpinan sipil. Setelah PD II berakhir, misalnya, peradilan di Nurenberg dan Tokyo menjatuhkan hukuman pada para pemimpin sipil atas kejahatan perang, seperti yang dialami Koki Hirota, PM dan Menlu Jepang pada masa itu. International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY) dan International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR) juga menjatuhkan hukuman pada pejabat-pejabat sipil yang mempunyai akses ke kekuatan bersenjata. Dario Kordic, seorang tokoh politik di Bosnia, dijatuhi hukuman 25 tahun (Februari 2001) setelah terbukti melanggar konvensi Jenewa, melakukan kejahatan kemanusiaan, dan melanggar hukum dan kebiasaan perang. Milisi Bosnia-Croat melakukan kejahatan di Bosnia Tengah. Pada tahun 1998, mantan PM Rwanda Jean Kambanda juga dijatuhi hukuman oleh ICTR karena melakukan 6 tindak kriminal, termasuk genosida dan kejahatan kemanusiaan. Kambanda kini menjalani hukuman seumur hidup.

Protokol Tambahan II (1977) pada Konvensi Jenewa (1949) bahkan memperluas ruang lingkup, bukan hanya para perwira dan pejabat sipil tetapi juga "pembelot dari komando militer atau kelompok sipil bersenjata yang menguasai suatu wilayah yang membuka peluang mereka untuk melakukan operasi militer" (Additional Protocol II to the Geneva Conventions of 12 August 1949, Article 1). Milisi juga dapat terkena hukum seperti itu, ketika mereka menyerang satuan-satuan tentara reguler atau jika bertengkar diantara mereka sendiri.

Kriteria obyektif dan subyektif

Agar seorang atasan bertanggungjawab, berdasarkan pada doktrin command responsibility, jaksa harus menunjukkan tiga hal: (1) mereka yang melakukan pelanggaran berada di bawah komandonya; (2) komandan tersebut, berdasarkan pada situasi lapangan pada waktu kejahatan tersebut terjadi, mengetahui atau seharusnya mengetahui bahwa bawahannya melakukan tindakan yang tidak terpuji; dan (3) komandan tersebut tidak berusaha mencegah atau menghukum mereka yang bertanggungjawab.

Seorang komandan, oleh karenanya, dalam situasi perang harus mampu: (a) memilih target; (b) menentukan taktik dan senjata yang digunakan dalam suatu operasi militer; (c) proporsionalitas; dan, (d) peringatan (warning). Semuanya dapat menjadi kriteria "profesionalitas" dan "proporsionalitas" dalam penggunaan institusi dan kekuatan militer di medan laga, dengan segenap kemungkinan penyalahgunaannya terhadap sasaran-sasaran non-militer.

Mungkin, "komando" oleh karenanya harus ditafsirkan dalam konteks "komando operasional" atau "komando eksekutif". Yamashita, Panglima Komando Filipina, yang hanya berkuasa sebelas hari sebelum serbuan Amerika, pada akhirnya harus mempertanggungjawabkan perbuatannya karena "komando eksekutif", bukan karena "komando operasional". Selain itu, kriteria penting dalam hal ini adalah apakah orang-orang tersebut memiliki "actual knowledge", "presumption of knowledge", "had reasons to know" dan mungkin berbagai kriteria yang lain.

Selain itu, sekali lagi, harus diingat tentang kemungkinan mengaplikasikan prinsip-prinsip tersebut di atas pada "kendali efektif", bukan semata-mata "komando efektif". Karena itu harus dipertimbangkan kemungkinan lain, misalnya kapasitas untuk memberi perintah, bukti-bukti mengenai distribusi tugas, dan konkurensi antara komando de facto dan komando de jure dalam segenap peristiwa tersebut.

Catatan penutup

Bisa jadi, oleh karenanya, gagasan dan pemikiran yang melatarbelakangi suatu gelar operasi militer sekalipun dapat menjadi salah satu rujukan. Konsepsi "win the heart and mind of people", yang masih menjadi salah satu sandaran dalam pemikiran strategi dan taktik operasi militer Indonesia, bisajadi perlu dilihat dalam konteks itu – seperti terjadi untuk kasus keterlibatan para pimpinan (sipil dan/atau militer) di medan laga Timor Timur dan Aceh.

Sonyaruri, 25 Agustus 2002

PS: makanya hati-hati, Bapak, kalau mau menerapkan senjata semangat, mitos sejarah, bersembunyi dibalik slogan "ikan dan air". Jangan-jangan "kesemestaan" itu menjadi "kesesatan" dalam tradisi perang modern. Bisa aja kan ya, "taktik ngirit" itu menjadi "ngorot-orot". Ciloko betul, kalau Tumenggung Wiroguno masih hidup di jamannya Milosevic.

Catatan tambahan dari Edi Prasetyono-CSIS

- a. harus menegaskan effective control;
- b. jenjang, harus menggunakan yang ideal. Harusnya dipertegasakan tanggung jawab komando bisa sampai pemimpin sipil, tidak hanya militer.
- c. Ketentuan just war, combatant dan non combatant.
- d. Posisi Non traditional security threat, (e.g transnational crime, dll)