

Pelanggaran Ruang Udara oleh Pesawat Asing Menurut Hukum Internasional dan Hukum Nasional Indonesia

Sefriani

**Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
Jl. Tamansiswa 158 Yogyakarta
sefri_ani@yahoo.com**

Abstract

A country has an absolute and exclusive sovereignty for its airspace. Sovereign country has right to manage flight routes and its airspace, regarding the fact that airspace is very strategic for its defense and security. Violations of Indonesia's airspace sovereignty by either civilian aircraft or state aircraft often occur. The problem discussed is: how are the legal arrangement and law enforcement related to the violations of a country's sovereign territory according to international law and Indonesia's national law. The research method was normative legal research with statute approach, historical approach, conceptual approach, and comparative approach. The research finding was presented in the form of descriptive analysis. The result concludes that neither international nor national law is strict enough in determining the legal status parameter of an aircraft, whether it is civilian or state aircraft. Such thing can result in a serious conflict related to the regulations for such aircraft.

Key words: Sovereignty, airspace, civilian aircraft

Abstrak

Negara memiliki kedaulatan yang penuh dan eksklusif atas ruang udaranya. Negara berdaulat berhak mengatur jalur penerbangan dan mengamankan ruang udaranya, mengingat sangat strategisnya wilayah ruang udara bagi pertahanan keamanannya. Pelanggaran terhadap wilayah kedaulatan ruang udara Indonesia yang dilakukan pesawat sipil maupun pesawat negara sering terjadi. Permasalahan yang diteliti yakni bagaimana pengaturan dan penegakan hukum terhadap pelanggaran wilayah kedaulatan negara menurut hukum internasional dan hukum nasional Indonesia. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan konsep (*conceptual approach*), serta pendekatan perbandingan (*comparative approach*). Hasil penelitian disajikan dalam bentuk deskriptif analitis. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa baik hukum internasional maupun nasional kurang tegas dalam menentukan parameter status hukum suatu pesawat, apakah pesawat negara atau pesawat sipil. Hal ini bisa menimbulkan masalah yang serius terkait hukum yang seharusnya berlaku untuk pesawat tersebut.

Kata kunci: Kedaulatan, ruang udara, pesawat sipil

Pendahuluan

Pada Minggu 28 Juni 2015 sekitar pukul 08.45 WITA, dilaporkan adanya. Sebuah helikopter sipil asal Malaysia yang mendarat tanpa izin di Pos Pengamanan Perbatasan (Pamtas) Aji Kuning, Pulau Sebatik, Kalimantan Utara. Berdasarkan informasi yang diperoleh pesawat berlogo GRAND 9M-YMH, berjenis Copter Agustus 109 tersebut milik Sabah Air Aviation, Malaysia. Helikopter itu dipiloti Kapten Roslan dan tanpa didampingi Co-Pilot. Ditambahkan pula bahwa Helikopter itu terbang dengan rute Tawau-Kampung Sungai Melayu, Malaysia. Penumpang pesawat terdiri dari 5 orang yaitu Mendagri Ahmad Zahid Hamidi dan 4 orang kontraktor yang sedang membangun jalan di Kampung Sungai Melayu. Tujuan Menteri Datuk Sri Ahmad Zahid Hamidi adalah untuk meninjau jalan yang sedang dibangun di Kampung Sungai Melayu. Belum sempat diambil tindakan apapun oleh petugas TNI Pos Pamtas Aji Kuning yang sedang mendekat, dalam tempo kurang dari lima menit, pesawat sudah langsung tinggal landas lagi. Petugas di Pos Pamtas Aji Kuning menyatakan bahwa mereka kesulitan untuk melakukan tindakan mengingat tidak adanya kekuatan tempur udara yang dimiliki Lanud Tarakan. Sementara pesawat Sukhoi *stand by* di Lanud Hasanuddin, Makassar, Sulawesi Selatan.¹Pihak Sabah Air Aviation Malaysia mengakui kesalahannya telah mendarat di wilayah Indonesia tanpa izin dan tanpa komunikasi dengan Air Traffic Control (ATC) Bandara Juwata dan ATC. Permintaan maaf mereka sampaikan ke Konsulat Jenderal Republik Indonesia (KJRI) Kinibalu.²

Tidak hanya sekali ini saja pelanggaran terhadap ruang udara Indonesia yang dilakukan pesawat komersil Malaysia terjadi. Pada 14 Desember 2010, pesawat udara jenis BAE 146-200, sebuah pesawat carteran dari Malaysia melanggar ruang udara Indonesia, dalam penerbangannya dari Dili menuju Kuala Lumpur. Pesawat ini mengangkut keluarga kerajaan Malaka, Malaysia. Penerbangan pesawat yang membawa keluarga kerajaan ini ternyata belum

¹"Malaysia minta maaf helikopter mendarat di perairan Indonesia", <http://news.liputan6.com/read/2262638/malaysia-minta-maaf-helikopter-mendarat-di-perbatasan-indonesia>, diakses 3 Juli 2015.

²<http://m.rmol.co/news.php?id=208313> diakses 3 Juli 2015.

memiliki *diplomatic clearance* dari kementerian luar negeri dan *security clearance* dari kementerian pertahanan maupun *flight approval* dari kementerian perhubungan. Berdasarkan keputusan Direktur Jendral Perhubungan Udara pesawat ini dapat didenda 100 x biaya pendaratan yang telah ditetapkan.³

Pelanggaran ruang udara tidak hanya dilakukan pesawat Malaysia tapi juga negara lain seperti Pakistan, Singapura, Australia dan A.S. Beberapa waktu sebelumnya juga terjadi insiden yang membuat otoritas Indonesia memaksa pesawat udara komersil Boeing 737 -300 milik Pakistan International Airlines (PIA) untuk mendarat darurat di bandara Sultan Hasanudin. Pesawat komersil Pakistan ini sedang dalam perjalanan membawa para diplomat dari Dili menuju Islamabad ini melewati ruang udara Indonesia tanpa ijin. Fakta menunjukkan bahwa pesawat ini tidak mempunyai *diplomatic clearance* dari kementerian luar negeri *security clearance* dari kementerian pertahanan maupun *flight approval* dari kementerian perhubungan. Berdasarkan keputusan Direktur Jendral Perhubungan Udara pesawat ini juga di denda 100 x biaya pendaratan yang telah ditetapkan.⁴

Kasus lain terjadi pada 28 Oktober 2014 dimana pesawat sipil Singapura jenis Beechcraft 9Lyang mengangkut siswa yang sedang belajar, terbukti masuk ke wilayah RI tanpa izin. Pesawat Singapura dengan registrasi VH-PFK (Australia) ini sedang dalam rute penerbangan Sibu, sebelah timur Kuching, Malaysia, ke Seletar, Singapura. Pesawat sipil ini akhirnya dipaksa mendarat oleh dua pesawat Sukhoi 27/30 Flanker TNI Angkatan Udara di Pangkalan Udara Supadio, Pontianak, Kalimantan Barat. Ketiga kru pesawat, yaitu Kapten Tan Chin Kian, dan dua siswa Zheng Chen dan Xiang Bohong diperiksa Penyidik Pegawai Negeri Sipil Perhubungan Udara dan kemudian ditetapkan denda Rp. 60.000.000,-. Sementara surat izin penerbangan diurus Pemerintah Singapura di Kementerian Luar Negeri, Mabes TNI, dan Kementerian Perhubungan.⁵ Pelanggaran juga dilakukan oleh pesawat Partenavia P-68, registrasi CH-PFP

³H K, Martono, HK, 2011, "Tanggung jawab perusahaan Penerbangan terhadap Keamanan dan Keselamatan Penerbangan Internasional", *makalah* pada Seminar Nasional Menggugat Pertanggungjawaban Hukum atas Keselamatan dan Keamanan Penerbangan Internasional yang diselenggarakan oleh Bagian Hukum Internasional FH Universitas diponegoro, Semarang, 19 Mei 2011.

⁴ *Ibid.*

⁵Harian Kompas 30 Oktober 2014.

milik perusahaan penerbangan Cape Air Transport Australia pada 12 September 2008.⁶

Pelanggaran wilayah kedaulatan Indonesia tidak hanya dilakukan pesawat sipil tapi juga pesawat militer. Pada 21 Mei 2013, Pesawat militer AS jet Dornier Do-328 110 buatan Fairchild Aircraft, Amerika Serikat, mendarat tanpa memiliki *security clearance* di Bandar Udara Sultan Iskandar Muda, Banda Aceh. Pesawat terbang militer Amerika Serikat itu terbang dari Maladewa menuju Singapura namun terpaksa mendarat darurat di Bandar Udara Sultan Iskandar Muda, Banda Aceh, karena kehabisan bahan bakar. Pihak AS mengakui kesalahan ini dengan menyatakan bahwa awak pesawat Dornier Do-328 semula menduga ijin terbang di ruang udara Indonesia masih berlaku tapi kenyataannya telah kadaluwarsa.⁷

Malaysia juga tercatat melakukan pelanggaran ruang udara Indonesia pada 20 Maret 2012. Saat itu pesawat jet tempur asing milik Malaysia tertangkap radar terbang tanpa ijin di atas Karang Unarang, Perairan Ambalat, Kalimantan Timur.⁸

Beberapa kasus berikut melibatkan pesawat negara asing sebagai pelaku bahkan sempat menimbulkan ketegangan antara Indonesia dengan negara pelaku pelanggaran. Ketegangan Indonesia dengan Australia adalah terkait banyaknya penerbangan gelap (*black flight*) dan penerbangan tanpa izin pesawat Australia ke wilayah Indonesia. Sebagai contoh misalnya, pesawat-pesawat F-5 Tiger TNI AU mengusir pesawat jet F-18 Hornet milik angkatan udara Australia yang dinilai telah memasuki wilayah udara Indonesia di atas pulau Roti tanpa izin. Tidak hanya ketegangan dengan Australia, Tahun 2003, lima pesawat F-18 Hornet AS nyaris menembak pesawat F-16 TNI AU yang sedang melakukan identifikasi atas penerbangan yang di lakukan di barat laut Pulau Bawean, ketika pesawat F-16 TNI AU mengontak pesawat F-18, kedua pesawat tersebut tidak ada jawaban,

⁶H K, Martono, HK, 2011, *Loc.Cit.*

⁷Anom Prihantoro, "Amerika Serikat akui pesawatnya langgar wilayah udara Indonesia", <http://www.antaraneews.com/berita/375950/amerika-serikat-akui-pesawatnya-langgar-wilayah-udara-indonesia>, diakses 21 Mei 2013.

⁸Andreas Gerry Tuwo, "Jet Tempur Asing Lewati Ambalat, RI siap surati Malaysia", <http://news.liputan6.com/read/2257365/jet-tempur-asing-lewati-ambalat-ri-siap-surati-malaysia>, diakses 3 Juli 2015.

bahkan mereka mengunci (*lock on*) dan bersiap untuk menembak pesawat F-16 TNI AU.

Apabila diperhatikan secara teliti, kasus-kasus di atas ada yang dilakukan oleh pesawat sipil komersial ada juga yang dilakukan oleh pesawat militer. Pelanggaran yang dilakukan pesawat sipil ada yang mengangkut pejabat negara untuk misi kenegaraan, ada juga yang benar-benar aktivitas komersial. Ada penerbangan terjadwal dan ada yang tidak terjadwal. Bagi masyarakat awam seringkali tidak memperhatikan hal tersebut. Yang penting bagi mereka adalah fakta adanya pesawat asing yang masuk ke wilayah Indonesia tanpa ijin, dan ini dianggap pelanggaran kedaulatan ruang udara Indonesia, sehingga seharusnya Indonesia bersikap tegas meminta pertanggungjawaban pada negara yang bersangkutan. Bagaimanakah posisi hukum yang sesungguhnya terhadap kasus-kasus di atas? Benarkah kesemua kasus itu merupakan pelanggaran kedaulatan yang menimbulkan tanggung jawab negara asal pesawat yang melanggar? Penelitian berikut akan mencoba mengkajinya dengan melakukan perbandingan antara hukum internasional dengan hukum nasional Indonesia yang berlaku saat ini.

Rumusan Masalah

Adapun permasalahan dalam penelitian ini, *pertama*, bagaimana hukum udara internasional mengatur mengenai pelanggaran ruang udara oleh pesawat asing? *Kedua*, bagaimana hukum nasional Indonesia mengatur mengenai pengaturan pelanggaran ruang udara oleh pesawat asing?

Tujuan Penelitian

Pertama, untuk menganalisis secara mendalam bagaimana hukum udara internasional mengatur mengenai pelanggaran ruang udara Indonesia oleh pesawat asing. *Kedua*, untuk menganalisis secara mendalam bagaimana hukum nasional Indonesia mengatur mengenai pelanggaran ruang udara Indonesia oleh pesawat asing.

Metode penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang menggunakan data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Semua bahan hukum yang diperoleh dalam penelitian akan dikumpulkan, dikelompokkan sesuai variabel masing-masing, untuk selanjutnya dianalisis secara kualitatif, dengan menggunakan beberapa pendekatan. Beberapa pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan histories, pendekatan konsep (*conceptual approach*), serta pendekatan perbandingan (*comparative approach*).⁹ Hasil dari penelitian ini akan disajikan dalam bentuk deskriptif analitis.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Pelanggaran Ruang Udara oleh Pesawat Asing menurut Hukum Internasional

Wilayah atau territorial adalah unsur yang sangat penting yang harus dimiliki oleh suatu negara untuk melaksanakan kedaulatan teritorialnya. Ruang udara merupakan salah satu bagian terpenting dan strategis untuk meningkatkan kesejahteraan suatu negara. Negara dapat melakukan berbagai kegiatan komersialisasi terhadap ruang udaranya untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyatnya. Tidak hanya untuk aktifitas komersial, wilayah atau ruang udara juga merupakan medium atau ruang gerak bagi pesawat-pesawat militer. Ruang udara dapat digunakan oleh negara lain untuk menyerang kepentingan negara kolong dengan keuntungan pendudukan dan efek serangan yang sangat luas, juga dapat digunakan untuk keuntungan spionase pada masa damai.¹⁰ Dilihat dari sisi hankam, ruang udara dapat menjadi jalan potensial bagi datangnya ancaman asing terhadap keamanan nasional. Oleh karena itu dapat dipahami apabila mayoritas negara sangat ketat dalam menjaga kedaulatan negara di wilayah

⁹Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2005, hlm.93-95.

¹⁰Eddy Suyanto, "Pengaturan penggunaan ruang Udara (suatu tanggung jawab negara Terhadap kemanan dan keselamatan penerbangan)", *makalah* pada Seminar Nasional Menggugat Pertanggungjawaban Hukum atas Keselamatan dan Keamanan Penerbangan Internasional yang diselenggarakan oleh Bagian Hukum Internasional FH Universitas diponegoro, Semarang, 19 Mei 2011.

udaranya. Negara menyadari pentingnya penataan ruang udara yang tidak hanya untuk keperluan kesejahteraan tetapi juga dipersiapkan dan ditata bagi kegiatan hankam.¹¹

Sangat strategisnya wilayah ruang udara bagi pertahanan keamanan negara kolong telah disadari oleh pembentuk Konvensi Paris 1919 tentang *the regulation of aerial navigation*. Pasal 1 Konvensi Paris 1919 yang dikuatkan oleh Konvensi Chicago 1944 tentang international civil aviation menegaskan bahwa setiap negara mempunyai kedaulatan yang penuh dan eksklusif atas ruang udara di atas wilayah teritorialnya.¹² Adapun yang dimaksud wilayah territorial adalah wilayah daratan dan laut territorial yang berhubungan dengannya dikuasai karena kedaulatan, kekuasaan mutlak, proteksi atau mandat dari suatu negara.¹³ Negara memiliki yurisdiksi eksklusif dan kewenangan yang penuh untuk mengontrol ruang udara di atas wilayahnya. Kata-kata penuh dan eksklusif menunjukkan betapa besarnya kedaulatan yang dimiliki suatu negara atas ruang udaranya.

Sampai batas mana kedaulatan negara di ruang udara sebenarnya dapat dilihat secara horizontal maupun vertikal. Secara horizontal negara memiliki kedaulatan atas ruang udara di atas daratan dan perairan sampai laut teritorialnya. Ruang udara di atas zona tambahan, ZEE sudah bukan di bawah kedaulatan negara kolong. Apalagi ruang udara di atas laut lepas, milik seluruh umat manusia. Adapun batas kedaulatan negara atas ruang udara secara vertikal sampai saat ini belumlah jelas. Hal ini dikarenakan belum adanya kesepakatan sampai dimana ketinggian ruang udara dan mulai ketinggian berapa ruang angkasa dimulai.

Dengan kedaulatan yang penuh dan eksklusif yang dimilikinya, negara berhak melakukan pengaturan terhadap penerbangan di ruang udaranya. Pengaturan ini diperlukan agar penyelenggaraan penerbangan berlangsung

¹¹ Yasidi Hambali, "Aspek-Aspek Hukum dari Penataan dan pengawasan Wilayah Udara Nasional", makalah pada penataran hukum udara dan ruang angkasa, FH Universitas Padjadjaran, Bandung 5-17 September 1994, hlm. 7.

¹² I H Ph. Diedericks-Verschoor, *An Ontroduction to Air Law*, Kluwer Law, Neherlands, 1983, hlm. 2.

¹³ Lihat Pasal 2 Konvensi Chicago 1944 tentang Penerbangan Sipil Internasional.

dengan aman dan efisien dan teratur.¹⁴ Di samping konvensi Paris 1919, salah satu instrumen hukum lainnya yang terpenting adalah Konvensi Chicago 1944 tentang penerbangan sipil. Sesuai namanya, konvensi ini ditujukan untuk pesawat udara sipil, tidak untuk pesawat negara (*state aircraft*).

Tidaklah mudah membedakan antara pesawat sipil atau pesawat komersial dengan pesawat negara atau pesawat militer.¹⁵ Hukum internasional tidak mengaturnya dengan jelas. Sebagai contoh dalam konvensi Chicago hanya disebutkan bahwa konvensi tidak berlaku untuk *state aircraft/military aircraft*, tapi tidak ada penjelasan rinci mengenai hal itu, hanya dalam bentuk pernyataan negatif.¹⁶ Menurut Boer Mauna perbedaan apakah suatu pesawat termasuk pesawat sipil ataukah pesawat negara tergantung pada fungsinya bukan kualitas pemiliknya.¹⁷

Praktek negara yang menjadi dasar pembentukan hukum kebiasaan internasional juga tidak memiliki keseragaman serta transparansi. Perhatian hukum internasional terhadap *military aircraft* lebih banyak pada posisi pesawat ini dalam situasi konflik bersenjata, sebagai *belligerent*, *neutral* atau *humanitarian mission* dibandingkan di masa damai. Sejak awal pesawat militer disimbolkan sebagai kedaulatan negara, merupakan tunduk pada hukum internasional. Untuk kepentingan keamanan nasional, negara-negara sepakat membatasi hak lintas pesawat militer ke wilayah negara lain.¹⁸

Konvensi Paris 1919 membedakan antara "*private aircraft*" dengan "*State aircraft*". Pasal 30 konvensi ini menegaskan bahwa *State Aircraft* adalah: a. *Military aircraft*; b. *Aircraft exclusively employed in State service, such as posts, customs, police*. Selain jenis pesawat di atas merupakan *private aircraft*. Semua pesawat negara selain *military, customs and police aircraft*, harus diperlakukan sebagai *private aircraft* dan tunduk pada konvensi Paris 1919. Selanjutnya, Pasal 31 konvensi ini

¹⁴ Yasidi Hambali, *Op.Cit*, hlm.7. Pendapat yang sama juga dinyatakan oleh Michael Milda, 2008,"Rendition Flight and International Air Law", hlm. 2-4, http://www.redress.org/downloads/publications/Prof_Dr_Michael_Milde_for_REDRESS_June_2008_2_.pdf, diakses 4 Juli 2015.

¹⁵ Istilah lain untuk pesawat sipil (*civil aircraft*) adalah pesawat komersial (*commercial aircraft*) adapun istilah *state aircraft* sering dipadankan dengan istilah *military aircraft*.

¹⁶ Michael Milda, *Loc.Cit*.

¹⁷Boer Mauna, *Hukum Internasional Pengertian, Peranan dan Fungsi dalam Era dinamika Global*, Alumnri, Bandung, 2000.

¹⁸Michael Milda, *Loc.Cit*.

menjelaskan bahwa: *Every aircraft commanded by a person in military service detailed for the purpose shall be deemed to be a military aircraft*. Pasal 30 dan 31 tidak memberikan penjelasan apa yang dimaksud dengan *military aircraft*.

Ketidakjelasan ini sering menimbulkan konflik, sebagaimana dalam Versailles Peace Treaty, dimana menurut negara-negara sekutu *the German aeronautical equipment* adalah pesawat militer, sedangkan menurut Jerman itu pesawat sipil. Sebaliknya menurut Jerman banyak *civil aviation equipment* yang dioperasikan oleh tentara sekutu memasuki wilayah Jerman sesungguhnya masuk kriteria pesawat militer.¹⁹

Konvensi Paris 1919 disempurnakan oleh Konvensi Chicago 1944. Sama dengan konvensi 1919, konvensi 1944 ini juga tidak memberikan definisi apa yang dimaksud dengan *state aircraft*. Pasal 3b konvensi ini hanya menyebutkan bahwa "*Aircraft used in military, customs and police services shall be deemed to be state aircraft*". Ini bukan definisi tapi hanya sekedar a *rebuttable presumption* (*presumptio iuris*). Banyak *type* aktifitas negara yang lain yang menggunakan pesawat yang juga dimiliki oleh negara seperti *coastguards, search and rescue, medical services, mapping atau geological survey services, disaster relief, VIP and Government transport*, dan lain-lain. Dengan demikian menurut Michael Milda, apa yang dinyatakan Pasal 3b bukanlah sesuatu yang eksklusif dan *comprehensive*.²⁰

Konvensi Chicago juga gagal memberikan definisi apa yang dimaksud dengan *military aircraft*. *Preparatory works* dari konvensi 1944 ini juga tidak memberikan bantuan apa yang dimaksud dengan *military aircraft*. Meskipun demikian di dalam praktek beberapa elemen yang umumnya digunakan untuk mengkategorikan sebuah pesawat sebagai *military aircraft* adalah sebagai berikut:²¹ 1. *design of the aircraft and its technical characteristics*; 2. *registration marks*; 3. *ownership*: fakta bahwa pesawat dimiliki oleh kesatuan militer dalam kasus-kasus tertentu tidak otomatis bisa menjadi bukti bahwa pesawat itu "*used in military services*"; 4. *Type of operation*, terdiri dari : *the nature of the flight, documents carried on board, flight plan, communications procedures, composition of the crew (military or civilian?)*, *secrecy or open nature of the flight*, dll.

¹⁹ Michael Milda, *Ibid.*, hlm.4.

²⁰ *Ibid.*, hlm. 8.

²¹ *Ibid.*, hlm. 9.

Dalam hal tidak ada petunjuk apakah pesawat itu *military aircraft* atau bukan maka harus fokus pada kata *used and services* dalam Pasal 3b. Dengan demikian dapat dipahami apabila suatu pesawat mungkin dalam satu kondisi masuk kriteria *state/military aircraft* sekaligus juga masuk kriteria sebagai *civil aircraft* dalam kondisi lainnya.²² Sebagai contoh adalah tidak adanya dokumentasi rencana penerbangan sebuah *an unarmed fighter plane* F-18 yang dipiloti oleh seorang anggota militer tetapi dipandu oleh *a civil flight plan* untuk penerbangan ke bandara sipil negara lain untuk menyerahkan serum untuk serangan wabah penyakit tertentu sebagai *a humanitarian "mercy flight"* dapat mengklaim bahwa pesawat itu bersatus pesawat sipil. Sebaliknya dalam kasus lain sebuah pesawat sipil B-737, misalkan *Air flight 2843* yang digunakan oleh pemerintah untuk penerbangan dari Kairo ke Tunisia, membawa tersangka teroris yang dengan kawalan polisi militer ditersepsi oleh *US fighter planes*, dipaksa mendarat di Itali, tidak ada protes dari ICAO. Dalam penjelasan resminya pemerintah AS menyatakan bahwa pesawat itu merupakan pesawat negara saat diintersepsi berdasarkan faktor-faktor yang relevan seperti tujuan khusus negara, fungsi misi, kehadiran personel militer bersenjata di pesawat, serta sifat rahasianya misi.²³

Contoh lain adalah USAF CT-43A (*a military version of B-737-200*), registrasi 31149 yang bertabrakan pada 3 April 1996, di Dubrovnik, Croatia; saat membawa penumpang VIP. Hasil investigasi kecelakaan dari Croatia dengan tegas menyatakan bahwa pesawat tersebut pada saat kecelakaan terjadi merupakan "*civil aircraft* sesuai dengan pasal Konvensi Chicago 1944 dan bukan sebagai penerangan untuk tujuan militer."²⁴

Dalam praktek negara-negara, definisi *military aircraft* terbukti sangat sempit hanya untuk penerbangan tertentu yang misinya benar-benar misi militer. Suatu perbandingan analogi dapat dirujuk Pasal 29 the UN Convention on the Law of the Sea 1982, yang mendefinisikan *warship* sebagai:

²²Christopher M Petras, "The Law of Air Mobility-The International Legal principles Behind The US Mobility Air Forces Mission", dalam *Jurnal Air Force Law Review*, 66 A.F. L. Rev. 1, 2010, hlm. 6.

²³ *Ibid*, lihat juga ICAO document LC/29-WP/2-1, hlm. 11-12.

²⁴John V Augustin, ICAO and The Use of Force against Civil Aerial Intruders, A thesis submitted to the Faculty of Graduate Studies and Research in partial fulfillment of the degree of Master of Laws (LL.M.), Institute of Air and Space Law Faculty of Law, McGill University Montreal, Quebec, Canada, August 1998, http://www.collectionscanada.gc.ca/obj/s4/f2/dsk1/tape10/PQDD_0023/MQ50921.pdf, hlm.177, diakses 22 Juli 2015.

...a ship belonging to the armed forces of a state bearing the external marks distinguishing such ship of its nationality, under the command of an officer duly commissioned by the government of the State and whose name appears in the appropriate service list or its equivalent, and manned by a crew which is under regular armed forces discipline.

Ketidakjelasan status hukum sebuah pesawat dalam situasi tertentu berpotensi menimbulkan masalah yang serius khususnya tentang hukum yang seharusnya berlaku untuk pesawat tersebut apakah Konvensi Chicago dan instrumen hukum udara internasional lainnya, perjanjian bilateral untuk layanan udara, validitas polis asuransi, dll. Isu yang tak kalah kontroversinya apakah pesawat militer juga dapat dituntut pembayaran jasa pelayanan navigasi udara, *airport charges*, ATC, dan lain sebagainya meskipun pada umumnya dianggap sebagai keadilan bahwa pesawat militerpun tidak dikecualikan dari pembayaran jasa dan fasilitas yang telah dinikmatinya kecuali sudah diperjanjikan sebelumnya dalam perjanjian antar mereka.²⁵

Lebih lanjut, masalah yang paling krusial terkait penetapan status hukum suatu pesawat adalah terkait penegakan hukum yang dilakukan oleh negara kolong dan muncul tidaknya tanggung jawab negara. Pelanggaran ruang udara sampai saat ini tetap dianggap sebagai masalah yang sangat serius dalam hubungan internasional. Dalam hal ini negara yang kedaulatan udaranya dilanggar dapat menyergap atau mengintersepsi pesawat asing tersebut dan diminta untuk mendarat. Penggunaan kekerasan terhadap pesawat asing yang melakukan pelanggaran ini merupakan tindakan yang sah dimata hukum internasional, sepanjang tindakan kehati-hatian telah dilakukan.²⁶ Argumen *self defence* untuk keamanan nasional merupakan hak yang melekat pada negara merdeka. Tidak dipungkiri penggunaan pesawat termasuk di dalamnya pesawat sipil untuk kegiatan mata-mata atau pengintaian (*reconnaissance*) mengancam keamanan nasional negara kolong.²⁷ Hukum internasional yang selama ini bersikap diam seharusnya melarang dengan tegas aktifitas *aerial reconnaissance* untuk mencegah dilakukannya tindakan kekerasan terhadap pesawat yang melanggar wilayah ruang udara dan dicurigai melakukan aktivitas tersebut.

²⁵*Ibid.*, hlm. 179.

²⁶*Ibid.*, hlm. 172.

²⁷*Ibid.*

Meskipun demikian sepanjang menyangkut pesawat sipil, negara yang kedaulatannya telah dilanggar tidak dapat menggunakan tindakan balasan tanpa batas. Tindakan yang diambil harus bersikap bijaksana dan tidak membahayakan nyawa para penumpang yang ada dalam pesawat. Pilihan untuk putar balik atau mematuhi perintah mendarat di bandara yang diperintahkan oleh pesawat penyergap serta senantiasa melakukan komunikasi dengan otoritas bandara merupakan putusan yang terbaik untuk mencegah dilakukannya tindakan kekerasan terhadap pesawat apapun yang tertangkap melanggar kedaulatan wilayah negara kolong.²⁸ Ketentuan yang mengakomodasikan kedaulatan teritorial negara kolong di satu sisi dan konsiderasi-konsiderasi kemanusiaan yang mendasar di sisi lain, haruslah berlaku bagi semua orang, diingatkan dan ditegaskan oleh Protokol Montreal 1983 yang memuat amandemen terhadap Pasal 3 Konvensi Chicago dan diterima pada 10 Mei 1984, sebagai akibat dari peristiwa penembakan pesawat Boeing 747 Korean Airlines 1 September 1983.

Pada 26 Pebruari 1996 Dewan Keamanan PBB menyerukan negara kolong untuk menahan diri dari tindakan eksekusi terhadap pesawat sipil. Seruan ini sebagai respon terhadap eksekusi yang dilakukan militer kuba terhadap dua pesawat cesna, pesawat sipil yang diduga digunakan oleh pemberontak Kuba yang bermarkas di Amerika Serikat, melakukan pelanggaran wilayah udara Kuba. Pembelaan Kuba dalam kasus ini adalah bahwa Kuba melakukan tindakan *self defence* karena pesawat sipil tersebut membahayakan keamanan nasional Kuba.²⁹

State aircraft hanya dapat terbang di atas teritorial negara lain dengan otorisasi dari negara yang bersangkutan yang harus diberikan dalam bentuk *a special agreement* atau lainnya. Praktek negara menunjukkan otorisasi diberikan melalui bilateral atau *multilateral agreement* antara negara-negara yang berkepentingan atau dalam bentuk "*ad hoc*" *permission* melalui saluran diplomatik.³⁰ Fakta adanya *operational air traffic control (ATC) clearance* untuk terbang belumlah cukup menurut Pasal 3 Konvensi Chicago 1944. Pasal 3 (c) konvensi ini menyatakan bahwa jika "*state aircraft*" masuk ruang udara negara

²⁸*Ibid.*, hlm. 171.

²⁹*Ibid.*

³⁰*Ibid.*, hlm. 5.

lain tanpa otorisasi yang sah maka negara kolong dapat melakukan: *a. intercepted for purposes of identification; b. directed to leave the violated air space by a determined route; c. directed to land for the purpose of further investigation/prosecution; d. forced to land for further investigation/prosecution.*

Disinilah satu poin lagi pentingnya pembedaan status pesawat apakah merupakan pesawat sipil ataupun *state aircraft/military aircraft*. Pelanggaran ruang udara yang dilakukan *state aircraft* ini akan melahirkan *state responsibility* pada negara pelanggar. Meskipun demikian, sifat dan bentuk pertanggungjawaban tersebut sangat tergantung pada hubungan baik antara kedua negara terkait, dapat berupa kewajiban meminta maaf, janji untuk mempidanakan individu yang bertanggungjawab, janji untuk tidak mengulangi pelanggaran (*infraction*) tersebut, sanksi-sanksi yang lain adalah perampasan pesawat pelanggar (*the forfeiture of the violating aircraft*) dan pemenjaraan awak pesawat. Penggunaan senjata terhadap pesawat pelanggar di masa damai dianggap tercela (*reprehensible*) dan bertentangan dengan semua konsep kemanusiaan. *Use of force* ini tidak hanya menghancurkan pesawat tetapi juga merupakan penerapan hukuman mati atau eksekusi langsung kepada semua penumpang pesawat tanpa melalui proses hukum atau hak untuk banding. Tindakan yang diambil negara kolong dalam menggunakan *use of force* menurut Michael Milda haruslah merefleksikan a "*proportionate*" *use of force*.³¹ Meskipun dianggap tercela namun kodifikasi hukum internasional khususnya Pasal 3 bis Konvensi Chicago mengakui larangan penggunaan senjata hanyalah terhadap *civil aircraft in flight*. Pesawat negara khususnya pesawat militer tidak menikmati perlindungan semacam ini dalam hukum internasional.³² Pasal 8 Konvensi Chicago 1944 menambahkan bahwa pesawat tanpa awak seperti *balloons, drones, some miniature insize* yang terbang di atas wilayah negara lain diperlakukan sebagai pesawat negara atau pesawat militer yang harus tunduk pada otorisasi khusus negara kolong. Negara peserta konvensi *Chicago* sepakat bahwa penerbangan pesawat

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*

tak berawak tersebut di daerah terbuka untuk pesawat sipil harus dikendalikan untuk menghindari bahaya bagi *civil aircraft*.³³

Pembedaan pesawat udara negara dengan pesawat udara sipil juga ditemukan di konvensi PBB 1958 dan Konvensi PBB 1982 tentang hukum laut. Istilah yang digunakan oleh Konvensi 1958 adalah pesawat udara militer dan pesawat udara dinas pemerintah (*govenment services*) di satu sisi dengan *privat aircraft* di sisi lain. *Private aircraft* tidak memiliki kewenangan penegakan hukum sebagaimana yang dimiliki pesawat militer dan pesawat udara dinas pemerintah.³⁴

Selain membedakan antara pesawat udara negara dengan pesawat udara sipil, konvensi juga membedakan antara penerbangan terjadwal dengan tidak terjadwal. Pasal 5 Konvensi Chicago 1944 memberikan hak bagi penerbangan sipil yang termasuk kategori penerbangan tidak terjadwal (*non-scheduled flight*) melakukan penerbangan melewati wilayah udara atau melaksanakan pendaratan untuk sekedar transit (*non-traffic purposes*) seperti halnya "refuelling" tanpa harus minta ijin terlebih dahulu. Namun demikian, hal ini juga dibatasi bahwa untuk kepentingan keselamatan penerbangan pesawat yang ingin terbang di suatu daerah yang tidak memiliki fasilitas-fasilitas pelayanan navigasi udara untuk mengikuti rute-rute yang diberikan atau memiliki ijin khusus. Adapun bagi penerbangan terjadwal (*scheduled air services*) melewati atau mendarat di daerah territorial negara lain harus memiliki ijin khusus.³⁵

Dalam praktek pengaturan penerbangan, pada umumnya negara kolong atas nama keselamatan penerbangan menerapkan persyaratan yang berat bagi pesawat yang melintas atau masuk kewilayah ruang udaranya. Termasuk bagi penerbangan tidak terjadwal. Atas nama hankam, atau keselamatan, negara kolong dapat membuat aturan zona larangan terbang (*prohibited zone*), zona yang terbatas (*restricted zone*), zona bahaya (*dangered zone*), zona identifikasi pertahanan udara (*Air defence identification zone (ADIZ)*), mandala operasi pertahanan udara, dan lain-lain. Larangan terbang di *Prohibited zone* bersifat permanen dan

³³ Pasal 9 Konvensi Chicago 1944.

³⁴ K Martono, *Hukum Udara, Angkutan Udara dan hukum Angkasa, Hukum laut Internasional*, Mandar Maju, Bandung, 1995, hlm. 55.

³⁵ Lihat Pasal 6 Konvensi Chicago 1944 tentang Penerbangan Sipil Internasional.

menyeluruh.³⁶ Adapun kawasan udara terbatas hanya dapat digunakan untuk penerbangan pesawat udara negara.³⁷

Pada akhirnya, dalam praktek tidak ada satu jenis pesawat pun yang dapat melintas di ruang udara negara lain tanpa ijin negara kolong.³⁸ Dalam praktek pula, sesungguhnya di ruang udara tidak ada yang namanya *the right of innocent passage* sebagaimana yang berlaku di laut teritorial.³⁹ Hal ini sejalan dengan prinsip yang berlaku di ruang udara yaitu *prior consent*.⁴⁰

Konvensi Chicago 1944 dilengkapi dengan *Air Transport Agreement*. Pasal 1 perjanjian ini mengatur mengenai *the five freedom of the air* yang terdiri dari hak untuk terbang melewati wilayah teritorial negara lain tanpa mendarat, hak untuk mendarat di negara lain untuk *non traffic purposes* seperti hanya untuk *refuelling*, hak untuk menurunkan penumpang, surat dan kargo yang berangkat dari negara dimana pesawat tersebut terdaftar, hak untuk mengambil penumpang, surat dan kargo untuk dibawa ke negaranya dan hak untuk mengambil penumpang, surat dan kargo untuk tujuan negara lain dan menurunkannya di setiap negara tujuan.⁴¹

Negara pihak dalam Konvensi Chicago 1944 wajib mengadopsi semua prosedur dan standar-standar internasional di dalam ketentuan penerbangan nasionalnya, termasuk di dalamnya *rules of the air and air traffic control practices*. Setiap negara wajib memberikan kemudahan pada navigasi udara internasional.⁴² Salah satunya dengan menyediakan rute udara yang dijelaskan dalam Pasal 68 konvensi tersebut.⁴³

³⁶ Pasal 7 (3) UU Nomor 1 Tahun 2009.

³⁷ Pasal 7 (4) UU Nomor 1 Tahun 2009.

³⁸ Yasidi Hambali, *Loc.Cit.*

³⁹ Frans Likadja, *Masalah Lintas di Ruang Udara*, Mandar Maju, Bandung, 1987, hlm. 30, Lihat juga Priyatna Abdurrasyid, "Prinsip-Prinsip Hukum Angkasa (Hukum Udara dan Ruang Angkasa)", *makalah* pada penataran hukum udara dan ruang angkasa, FH Universitas Padjadjaran, Bandung 5-17 September 1994, hlm. 3-4.

⁴⁰ Gbenga Oduntan, *Sovereignty and Jurisdiction in Air Space and Outer Space: Legal Criteria for Spatial Delimitation*, Routledge, New York, 2012, hlm. 171.

⁴¹ Eddy Suyanto, "Pengaturan Penggunaan Ruang Udara (Suatu Tanggung Jawab Negara Terhadap Kemanan dan Keselamatan Penerbangan)", *makalah* pada Seminar Nasional Menggugat Pertanggungjawaban Hukum atas Keselamatan dan Keamanan Penerbangan Internasional, diselenggarakan oleh Bagian Hukum Internasional FH Universitas Diponegoro, Semarang, 19 Mei 2011, hlm. 3.

⁴² Lihat Pasal 28 Konvensi Chicago 1944 tentang Penerbangan Sipil Internasional.

⁴³ Lihat Pasal 68 Konvensi Chicago 1944 tentang Penerbangan Sipil Internasional.

Meskipun wajib memberikan kemudahan dengan menyediakan rute udara bagi penerbangan sipil internasional, namun negara tetap berhak atas nama kepentingan militer atau untuk keselamatan umum karena ada aktivitas yang dapat membahayakan penerbangan seperti ada peluncuran satelit, instalasi nuklir, dan obyek vital nasional untuk menetapkan daerah larangan terbang atau terbatas.⁴⁴

Annex 2 Konvensi Chicago memberikan rekomendasi dan standar yang berhubungan dengan ketentuan-ketentuan pelaksanaan penerbangan sebagaimana yang diamanatkan oleh Pasal 37 Konvensi Chicago 1944. Beberapa persyaratan penting yang harus dipatuhi dalam penerbangan sipil internasional yang diatur dalam annex ini antara lain adalah pertama tentang *flight plan* atau rencana penerbangan. Pesawat sipil yang melaksanakan penerbangan internasional harus menyampaikan kepada *air traffic services units* tentang *flight plan*-nya. Pesawat yang bersangkutan harus menjelaskan hal-hal seperti identifikasi pesawat, jenis, penerbangan yang dipilih dapat berupa terbang instrumen atau visual (terbang dengan menggunakan tanda-tanda darat sebagai petunjuk) dan tipe dari penerbangan yaitu sipil atau militer; nomor dan tipe pesawat; rute yang dipilih; tujuan pendaratan dan lain sebagainya. *Flight plan* ini harus disampaikan satu jam sebelum penerbangan atau bisa disampaikan pada saat terbang dengan menggunakan radio komunikasi paling lambat sepuluh menit sebelum memasuki titik dimana ada area pengaturan atau titik dimana melewati udara atau rute-rute yang telah ditetapkan. Ada 5 bentuk penerbangan yang diwajibkan menyerahkan *flight plan* yaitu:⁴⁵ a. setiap penerbangan yang diberikan pelayanan lalu lintas udara; b. setiap penerbangan dengan instrumen *flight rules* (terbang dengan menggunakan instrumen sebagai pedoman) di dalam suatu wilayah udara yang telah ditetapkan seperti menggunakan rute-rute yang telah ada; c. setiap penerbangan di dalam atau menuju wilayah yang telah ditetapkan atau sepanjang rute yang telah ditetapkan, hal ini diperlukan oleh otoritas *air traffic service* (ATS) yang berwenang untuk memudahkan pelayanan informasi penerbangan, kewaspadaan, dan layanan pencarian dan pertolongan; d.

⁴⁴ Lihat Pasal 9 Konvensi Chicago 1944 tentang Penerbangan Sipil Internasional.

⁴⁵ Annex 2 rule of the Air , Bagian 3.3.1.2, hlm.10.

setiap penerbangan di dalam atau menuju wilayah yang telah ditetapkan atau sepanjang rute yang telah ditetapkan, hal ini diperlukan oleh otoritas *air traffic service* (ATS) yang berwenang untuk memudahkan koordinasi dengan unit angkatan udara yang berwenang atau unit pelayanan lalulintas udara negara tetangga dalam rangka menghindari kemungkinan intersepsi untuk tujuan identifikasi; e. setiap penerbangan yang melewati perbatasan internasional.

Hal penting kedua yang diatur oleh Annex 2 adalah kewajiban melakukan komunikasi dua arah dengan pengatur lalu lintas udara untuk melaporkan posisinya setiap kali melewati *reporting point* seperti tentang waktu dan ketinggian. Hal ini sangat penting untuk mencegah tabrakan (*collision*) pesawat. Setiap pesawat juga harus mempertahankan memonitor radio dan melaksanakan komunikasi dua arah dengan unit otoritas setempat.

Dari paparan di atas nampak bahwa keberadaan unit ATS sangatlah penting untuk mencegah tabrakan antar pesawat, mencegah tabrakan antara pesawat di area penerbangan dengan suatu benda yang ada di area tersebut dan memberikan saran dan informasi yang berguna bagi keselamatan dan efisiensi pelaksanaan penerbangan serta memberikan informasi bila suatu pesawat harus dilakukan pencarian dan pertolongan dan membantu badan *search and rescue* (SAR) jika diperlukan. ATS diatur secara khusus dalam Annex 11 tentang ATS. Dalam pelaksanaan ATS dijelaskan bahwa setiap negara anggota wajib menentukan bagian-bagian dari wilayah udaranya tempat pemberian pelayanan lalulintas udara untuk kepentingan keselamatan. Dalam hal ini dimungkinkan kerjasama yang saling menguntungkan antar negara untuk mendelegasikan tanggung jawab ruang udaranya ke negara lain seperti adanya pelayanan lalu lintas udara tersebut, yang dikenal dengan *flight information region* (FIR). Sebagaimana diketahui sebagian wilayah udara NKRI masuk ke dalam FIR Singapura. Namun demikian pendelegasian ini tidak termasuk pendelegasian kedaulatan negara. Hal ini dijelaskan secara lengkap dalam Annex 11 yang menyatakan bahwa, "*If one state delegates to another state the responsibility for the provision of air traffic services over its territory, it does so without derogation of its national sovereignty*". Dengan demikian kewenangan penegakan hukum apabila

terjadi pelanggaran kedaulatan tetap ada pada negara yang memiliki wilayah tersebut.

Dari paparan di atas nampak bahwa hukum internasional memberikan kedaulatan yang penuh dan eksklusif pada negara kolong untuk mengatur penerbangan di atas wilayahnya. Negara kolong berhak mengatur jalur-jalur penerbangan bagi pesawat asing, menentukan zona larangan terbang yang sifatnya permanen ataupun terbatas. Di sisi lain negara kolong wajib mengadopsi semua prosedur dan standar-standar internasional di dalam ketentuan penerbangan nasionalnya, termasuk di dalamnya *rules of the air and air traffic control practices*. Setiap negara wajib memberikan kemudahan pada navigasi udara internasional. Terkait dengan pelanggaran terhadap ruang udaranya, penentuan status hukum pesawat pelanggar sangatlah penting. Negara kolong berhak melakukan intersepsi atau penyergapan dan memaksa turun pesawat yang melakukan pelanggaran untuk kemudian diproses hukum menurut hukum yang berlaku di negara tersebut. Penentuan status hukum pesawat sangatlah penting untuk pelaksanaan penegakan hukum terkait pelanggaran wilayah tersebut. Sepanjang menyangkut pesawat sipil, negara yang kedaulatannya telah dilanggar tidak dapat menggunakan tindakan balasan tanpa batas. Tindakan yang diambil harus bersikap bijaksana dan tidak membahayakan nyawa para penumpang yang ada dalam pesawat. Pelanggaran ruang udara yang dilakukan pesawat sipil tidak menimbulkan *state responsibility* apabila negara tidak terlibat secara langsung atau tidak langsung dalam pelanggaran tersebut. Dengan demikian segala macam sanksi yang diberikan oleh negara kolong menjadi tanggung jawab dari maskapai penerbangan yang bersangkutan. Pelanggaran yang dilakukan pesawat sipil ini akan dapat dilimpahkan pada negara (*attributable*) dan menimbulkan tanggung jawab negara (*state responsibility*) hanya apabila negara memberi fasilitas terhadap pelanggaran yang dilakukan atau bahkan negara memberikan perintah pada pesawat sipil tersebut untuk melakukan pelanggaran ruang udara negara kolong. Manakala pelanggaran ini dapat dilimpahkan pada negara maka yang terjadi tidak lagi sekedar pelanggaran terhadap hukum nasional negara kolong namun sekaligus juga menjadi

pelanggaran hukum internasional yang penyelesaiannya juga berdasarkan mekanisme penyelesaian sengketa menurut hukum internasional.

Pelanggaran Ruang Udara Indonesia oleh Pesawat Asing Menurut Hukum Nasional Indonesia

Untuk memahami pengaturan kedaulatan Indonesia atas ruang udara beserta penegakan hukumnya perlu dilakukan kajian terhadap beberapa peraturan terkait seperti Undang-Undang RI Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara, Undang-Undang RI Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia, Undang-Undang RI Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara, Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan.⁴⁶

Mengadopsi dari Konvensi Chicago 1944, Pasal 5 UU Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan menyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia berdaulat penuh dan eksklusif atas wilayah udara Republik Indonesia. Wilayah Udara Indonesia adalah wilayah kedaulatan udara di atas wilayah daratan dan perairan Indonesia.⁴⁷ Dalam rangka penyelenggaraan kedaulatan negara atas wilayah udara Negara Kesatuan Republik Indonesia, Pemerintah melaksanakan wewenang dan tanggung jawab pengaturan ruang udara untuk kepentingan penerbangan, perekonomian nasional, pertahanan dan keamanan negara, sosial budaya, serta lingkungan udara.

Meskipun tidak sama persis dengan apa yang diatur dalam Konvensi Chicago 1944, namun istilah-istilah yang digunakan oleh UU Penerbangan Indonesia pada hakekatnya merujuk pada apa yang sudah ditetapkan oleh Konvensi Chicago 1944. Beberapa istilah yang digunakan UU Penerbangan Indonesia ini antara lain adalah pesawat udara sipil asing; pesawat udara sipil, pesawat udara Indonesia dan pesawat udara negara. Penjelasan mengenai macam-macam pesawat tersebut adalah sebagai berikut.

Pesawat udara Indonesia menurut UU Penerbangan Indonesia adalah pesawat udara yang mempunyai tanda pendaftaran Indonesia dan tanda

⁴⁶Lemhamnas, "Urgensi Pengaturan Lalu Lintas Ruang Udara Indonesia guna Memantapkan Stabilitas Keamanan Wilayah Udara Nasional dalam rangka Memperkokoh Kedaulatan NKRI", *Jurnal Kajian Lemhamnas RI*, Edisi 16, November 2013, hlm. 75-76.

⁴⁷ Pasal 1 (2) UU Nomor 1 tahun 2009 tentang Penerbangan.

kebangsaan Indonesia. Adapun Pesawat Udara Negara adalah pesawat udara yang digunakan oleh Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Republik Indonesia, kepabeanan, dan instansi pemerintah lainnya untuk menjalankan fungsi dan kewenangan penegakan hukum serta tugas lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pesawat Udara Sipil adalah pesawat udara yang digunakan untuk kepentingan angkutan udara niaga dan bukan niaga. Adapun Pesawat Udara Sipil Asing adalah pesawat udara yang digunakan untuk kepentingan angkutan udara niaga dan bukan niaga yang mempunyai tanda pendaftaran dan tanda kebangsaan negara asing. Terkait dengan pengoperasian pesawat udara asing di wilayah NKRI, Pasal 63 ayat (2) menjelaskan bahwa Pesawat udara yang dapat dioperasikan di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia hanya pesawat udara Indonesia. Setiap orang yang mengoperasikan pesawat udara asing di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia tanpa izin Menteri dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau denda paling banyak Rp. 2.000.000.000,00 (dua miliar rupiah).

Kegiatan angkutan udara niaga dapat dilakukan secara berjadwal dan/atau tidak berjadwal oleh badan usaha angkutan udara niaga nasional dan/atau asing untuk mengangkut penumpang dan kargo atau khusus mengangkut kargo.⁴⁸ Kegiatan angkutan udara niaga tidak berjadwal adalah pelayanan angkutan udara niaga yang tidak terikat pada rute dan jadwal penerbangan yang tetap dan teratur.⁴⁹ Kegiatan angkutan udara niaga tidak berjadwal dapat berupa: a. rombongan tertentu yang mempunyai maksud dan tujuanyang sama bukan untuk tujuan wisata (*affinity group*); b. kelompok penumpang yang membeli seluruh atau sebagian kapasitas pesawat untuk melakukan paket perjalanan termasuk pengaturan akomodasi dan transportasi local (*inclusive tour charter*); c. seseorang yang membeli seluruh kapasitas pesawat udara untuk kepentingan sendiri (*own use charter*); d. taksi udara (*air taxi*); atau e. kegiatan angkutan udara niaga tidak berjadwal lainnya.⁵⁰

⁴⁸ Pasal 83 (3) UU Nomor 1 Tahun 2009.

⁴⁹ Penjelasan Pasal 83 (3) UU Nomor 1 Tahun 2009.

⁵⁰ Pasal 92 UU Nomor 1 Tahun 2009.

Kegiatan angkutan udara niaga tidak berjadwal luar negeri yang dilakukan oleh perusahaan angkutan udara niaga asing wajib mendapatkan persetujuan terbang dari Menteri setelah mendapat persetujuan dari menteri terkait.⁵¹ Setiap orang yang melakukan kegiatan angkutan udara niaga tidak berjadwal luar negeri tanpa persetujuan terbang dari Menteri dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun atau denda paling banyak Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah).⁵² Sanksi pidana yang sama juga akan diberikan kepada pesawat udara sipil maupun asing yang berangkat atau melakukan pendaratan dan atau tinggal landas tidak sesuai dengan ketentuan dalam UU penerbangan.⁵³

Dari paparan dalam UU Penerbangan, nampak bahwa yang dimaksud pesawat udara negara dalam undang-undang nasional Indonesia ini adalah pesawat negara milik Indonesia. UU ini tidak menyebutkan secara khusus tentang pesawat negara atau pesawat militer asing. Hal ini bisa dimaklumi karena keduanya tunduk pada rezim hukum internasional. Jenis pesawat ini tidak tunduk pada rezim hukum nasional Indonesia. Pesawat negara atau *state aircraft* sangat kental sekali dengan fungsi negara untuk menjalankan kedaulatannya seperti pertahanan keamanan juga fungsi pemerintahan. *Foreign State aircraft* memiliki *absolute immunity* berdasarkan hukum internasional. Satu hal yang harus digarisbawahi adalah bahwa negara kolong tidak memiliki *jurisdictional immunity* maupun *enforcement immunity* terhadap pesawat jenis ini.⁵⁴ Pemrosesan hukum termasuk di dalamnya penyitaan atau eksekusi terhadap *state aircraft* dikhawatirkan dapat memicu konflik yang serius bahkan mungkin peperangan antara negara forum dengan negara pemilik aset.

Konvensi Chicago 1944 menyatakan bahwa pesawat negara tidak diperbolehkan terbang di atas atau mendarat di wilayah teritorial negara lain tanpa otorisasi berdasarkan perjanjian khusus atau sejenisnya dari negara kolong. UU penerbangan Indonesia tidak menggunakan istilah pelanggaran kedaulatan bagi pesawat asing yang masuk ke wilayah ruang udara Indonesia tanpa ijin. Istilah yang digunakan adalah pelanggaran wilayah kedaulatan. UU Penerbangan

⁵¹ Pasal 93 (2) UU Nomor 1 Tahun 2009.

⁵² Pasal 418 UU Nomor 1 Tahun 2009.

⁵³ Pasal 410 UU Nomor 1 Tahun 2009.

⁵⁴ James Crawford, "Execution of Judgment and Foreign Sovereign Immunity", dalam 75 *AJIL* 820, 1981, hlm. 862.

juga tidak merinci siapa yang dapat melakukan pelanggaran wilayah kedaulatan Indonesia, UU hanya menyebutkan istilah pesawat udara yang melanggar wilayah kedaulatan NKRI.⁵⁵ UU tidak menjelaskan apa yang dimaksud dengan wilayah kedaulatan. Penjelasan Pasal 8 (1) UU ini hanya menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan “melanggar wilayah kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia” adalah memasuki wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia tanpa izin. Dengan tidak adanya pengaturan khusus siapa yang dapat melanggar wilayah kedaulatan Indonesia maka dapat disimpulkan semua jenis pesawat baik militer maupun sipil dapat menjadi pelaku pelanggaran wilayah kedaulatan Indonesia.

Sebagai negara yang berdaulat untuk mengatur penggunaan wilayah udaranya, maka dalam rangka keselamatan masyarakat luas, keselamatan penerbangan, perekonomian nasional, lingkungan hidup, serta pertahanan dan keamanan, Indonesia menetapkan kawasan udara terlarang dan terbatas. Yang dimaksud dengan “kawasan udara terlarang (*prohibited area*)” adalah kawasan udara dengan pembatasan yang bersifat permanen dan menyeluruh bagi semua pesawat udara. Pembatasan hanya dapat ditetapkan di dalam wilayah udara Indonesia, sebagai contoh instalasi nuklir atau istana Presiden. Yang dimaksud dengan “kawasan udara terbatas (*restricted area*)” adalah kawasan udara dengan pembatasan bersifat tidak tetap dan hanya dapat digunakan untuk operasi penerbangan tertentu (pesawat udara TNI). Pada waktu tidak digunakan (tidak aktif), kawasan ini dapat digunakan untuk penerbangan sipil. Pembatasan dapat berupa pembatasan ketinggian dan hanya dapat ditetapkan di dalam wilayah udara Indonesia, misalnya instalasi atau kawasan militer.⁵⁶

Pesawat asing yang melanggar wilayah kedaulatan Indonesia dapat dikenakan sanksi pidana maupun administratif. Sebagai contoh adalah apa yang ditetapkan dalam Pasal 401 bahwa setiap orang yang mengoperasikan pesawat udara Indonesia atau pesawat udara asing yang memasuki kawasan udara terlarang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) dipidana dengan pidana penjara paling lama 8 (delapan) tahun dan denda paling banyak Rp.

⁵⁵Pasal 8 UU Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan.

⁵⁶ Penjelasan Pasal 7 (1) UU Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan.

500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).⁵⁷ Setiap orang yang mengoperasikan pesawat udara Indonesia atau pesawat udara asing yang memasuki kawasan udara terbatas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (4) di pidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun atau denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).⁵⁸

Dalam beberapa kasus pelanggaran ruang udara Indonesia, nampak bahwa pesawat sipil atau pesawat komersial yang melanggar wilayah kedaulatan Indonesia dikenakan denda sebagaimana di atur dalam undang-undang penerbangan. Pesawat sipil Singapura yang dipaksa mendarat oleh dua pesawat Sukhoi 27/30 Flanker TNI diizinkan pulang setelah memenuhi syarat administrasi termasuk membayar denda Rp. 60.000.000,00. Dalam Pasal 418 UU 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan disebutkan, pelanggaran penerbangan niaga tidak berjadwal yang masuk ke RI tanpa izin didenda maksimal Rp. 200.000.000,00. Denda itu berdasarkan Surat Keputusan Direktorat Jenderal Perhubungan Udara Nomor 195 Tahun 2008 tentang Petunjuk Pelaksanaan Persetujuan Terbang. Denda Rp. 60.000.000,00 dinilai TNI AU sangatlah kecil dan sangat tidak sebanding dengan biaya yang dikeluarkan negara untuk mengerahkan pesawat tempur milik TNI Angkatan Udara (AU). Menurut TNI AU dibutuhkan dana sekitar Rp. 400.000.000,00 untuk pesawat tempur Sukhoi agar bisa terbang selama satu jam.⁵⁹ Pelanggaran wilayah kedaulatan Indonesia yang dilakukan pesawat sipil Singapura ini tidaklah menimbulkan tanggung jawab kepada negara Singapura, tetapi menjadi tanggung jawab perusahaan maskapai penerbangan pesawat tersebut. Sanksi dijatuhkan berdasarkan hukum nasional Indonesia mengingat pelanggaran yang terjadi adalah pelanggaran terhadap hukum nasional Indonesia.

Ada sedikit ketidakharmonisan penegakan hukum terhadap pesawat pelanggar wilayah kedaulatan Indonesia. Berdasarkan UU Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI, TNI AU berwenang untuk menyidik terkait pertahanan udara. Namun kenyataannya di lapangan, TNI AU hanya bertindak sebagai pencegah

⁵⁷Pasal 401 UU Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan.

⁵⁸ Pasal 402 UU Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan.

⁵⁹ <http://www.beritasatu.com/nasional/223348-panglima-tni-sanksi-pelanggar-wilayah-udara-ri-harus-diperberat.html>.

dengan lakukan pendaratan paksa. Kewenangan penyidikan saat ini ada di Kementerian Perhubungan. Sedangkan TNI AU melalui Komando Pertahanan Udara Nasional (Kohanudnas) hanya berwenang menangkap pesawat yang melintas wilayah udara Indonesia yang tanpa izin. Akibat yang terjadi sebagaimana dikeluhkan pihak TNI AU adalah tidak sepadannya denda yang diterapkan departemen perhubungan dengan biaya operasional yang dikeluarkan pihak militer.

Keharmonisan dan ketegasan dalam penegakan hukum kepada pesawat pelaku pelanggaran wilayah kedaulatan Indonesia, yang dapat menimbulkan efek jera, tentulah sangat diperlukan. UU Penerbangan Indonesia tidak mengatur perbedaan perlakuan terhadap jenis pesawat asing yang melakukan pelanggaran wilayah kedaulatan Indonesia. Untuk pesawat sipil jelas bahwa jenis pesawat ini harus tunduk pada hukum Indonesia manakala berada di wilayah Indonesia. Pesawat ini dapat dikenai sanksi berdasarkan hukum Indonesia. Negara kolong berhak melakukan pencegahan, memaksa turun, bahkan memproses hukum pesawat sipil beserta awak pesawat yang melakukan pelanggaran wilayah kedaulatan Indonesia ini.

Sekalipun di dalam pesawat sipil ada menteri negara yang sedang melakukan kunjungan dinas, tidaklah mengubah status hukum pesawat tersebut sebagai pesawat sipil yang tunduk atau menjadi subyek hukum negara kolong. Sanksi denda sebagaimana diterapkan dalam beberapa kasus pelanggaran wilayah kedaulatan Indonesia yang dilakukan oleh beberapa pesawat sipil asing sudahlah tepat berdasarkan hukum nasional. Namun demikian besaran denda semestinya disesuaikan dengan kebutuhan operasional melakukan penjagaan dan pencegahan serta upaya penegakan hukum terhadap pesawat pelanggaran wilayah kedaulatan Indonesia tersebut. Dalam kasus pelanggaran wilayah kedaulatan Indonesia yang dilakukan oleh *helicopter* milik perusahaan swasta Malaysia, meskipun di dalam *helicopter* ada penumpang yang merupakan seorang menteri negara yang melakukan perjalanan dinas maka tetap saja pesawat itu merupakan pesawat sipil atau pesawat komersial yang bisa dikenai proses hukum berdasarkan hukum Indonesia yang umumnya berupa denda.

Berbeda halnya apabila pesawat yang melakukan pelanggaran adalah pesawat negara asing khususnya pesawat militer asing yang bukan subyek hukum nasional Indonesia. Pelanggaran yang dilakukan jenis pesawat ini melahirkan tanggung jawab negara dan penyelesaiannya menggunakan mekanisme penyelesaian sengketa menurut hukum internasional. Menurut hukum internasional penyelesaian sengketa dapat dilakukan melalui cara damai atau kekerasan. Otoritas keamanan negara kolong dalam rangka *self defence* berhak menghalau pesawat asing tersebut, melakukan intersepsi atau bahkan menembak jatuh pesawat asing itu. Menembak jatuh pesawat negara asing yang melanggar wilayah kedaulatan negara kolong merupakan salah satu bentuk cara kekerasan yang sah dilakukan oleh negara kolong apabila pesawat negara asing itu dicurigai melakukan aktifitas yang membahayakan keamanan nasional negara kolong. Penyelesaian secara damai dapat dilakukan baik lewat jalur hukum maupun politik. Pengakuan bersalah dan permintaan maaf dari negara asal pesawat negara yang melakukan pelanggaran merupakan salah satu bentuk pertanggungjawaban negara asal pesawat yang melakukan pelanggaran. Bentuk pertanggungjawaban yang lain adalah kompensasi atas kerugian yang diderita negara kolong.

Penutup

Hukum *Internasional* kurang memiliki aturan yang jelas mengenai parameter apakah suatu negara merupakan pesawat negara atau pesawat sipil. Hal ini seringkali menimbulkan konflik antara negara-negara terkait ketika terjadi pelanggaran ruang udara. Konflik yang muncul terutama terkait hukum yang seharusnya diberlakukan terhadap pesawat pelaku pelanggaran tersebut. Pesawat sipil memiliki hak dan perlindungan hukum yang lebih besar dibandingkan pesawat negara ketika memasuki wilayah suatu negara. Dalam praktek negara-negara cenderung menggunakan kriteria utama peruntukan dari pesawat untuk menentukan apakah pesawat itu pesawat sipil atau pesawat negara/militer. Ketika pesawat pelanggar adalah pesawat sipil maka negara kolong harus menahan diri dalam melakukan penegakan hukum dengan tetap mengutamakan

keselamatan penumpang. Sifat dan bentuk pertanggungjawaban terkait pelanggaran ruang udara sangat dipengaruhi hubungan baik antara kedua negara terkait, dapat berupa kewajiban meminta maaf, janji untuk mempidanakan individu yang bertanggungjawab, janji untuk tidak mengulangi pelanggaran (*infracation*) tersebut, perampasan pesawat pelanggar (*the forfeiture of the violating aircraft*), pemenjaraan awak pesawat sampai pada eksekusi terhadap pesawat. Tanggung jawab negara asal pesawat pelanggar akan muncul meskipun pesawat pelanggar adalah pesawat sipil/komersial bilamana terbukti negara terlibat atau memberikan fasilitas terhadap pelanggaran tersebut.

Pembahasan mengenai pengaturan dan penegakan hukum terhadap pesawat asing yang melanggar ruang udara Indonesia dapat dilihat khususnya dalam Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan. Meskipun demikian ada beberapa undang-undang terkait lainnya seperti Undang-Undang RI Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara, Undang-Undang RI Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia; dan Undang-Undang RI Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara. Peraturan perundang-undangan Indonesia tidak membedakan status pesawat asing yang melakukan pelanggaran ruang udara apakah pesawat sipil ataukah pesawat negara. Hal ini tentu berpotensi menimbulkan konflik karena hukum internasional memberikan perlakuan khusus manakala pesawat yang melakukan pelanggaran ruang udara adalah pesawat sipil. Sejauh ini Indonesia hanya memberikan denda yang sangat ringan kepada pesawat asing yang ketahuan melakukan pelanggaran terhadap ruang udara Indonesia, yang nilainya jauh dibawah biaya operasional yang digunakan TNI Angkatan udara untuk melakukan intersepsi terhadap pesawat pelaku pelanggaran.

Daftar Pustaka

- Crawford, James, "Execution of Judgment and Foreign Sovereign Immunity", dalam 75 *AJIL* 820, 1981.
- Diedericks-Verschoor, I H Ph, *An Ontroduction to Air Law*, Kluwer Law, Neherlands, 1983.
- Gerry Tuwo, Andreas, " Jet Tempur Asing lewati Ambalat, RI siap surati Malaysia" <http://news.liputan6.com/read/2257365/jet-tempur-asing-lewati-ambalat-ri-siap-surati-malaysia>, diakses 3 Juli 2015.
- Lemhamnas, "Urgensi Pengaturan Lalu Lintas Ruang Udara Indonesia guna Memantapkan Stabilitas Keamanan Wilayah Udara Nasional dalam rangka Memperkokoh Kedaulatan NKRI", *Jurnal Kajian Lemhamnas RI*, Edisi 16, November 2013
- Likadja, Frans, *Masalah Lintas di Ruang Udara*, mandar Maju, Bandung, 1987.
- Mahmud Marzuki, Peter, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2005.
- Martono, HK., *Hukum Udara, Angkutan Udara dan hukum Angkasa, Hukum laut Internasional*, Mandar Maju, Bandung, 1995.
- _____, "Tanggung jawab perusahaan Penerbangan Terhadap Keamanan dan Keselamatan Penerbangan Internasional", makalah pada Seminar Nasional Menggugat Pertanggungjawaban Hukum atas Keselamatan dan Keamanan Penerbangan Internasional yang diselenggarakan oleh Bagian Hukum Internasional FH Universitas diponegoro, Semarang, 19 Mei 2011.
- Mauna, Boer, *Hukum Internasional Pengertian, Peranan dan Fungsi dalam Era dinamika Global*, Alumni, Bandung, 2000.
- Milda, Michael, 2008, "Rendition Flight and International Air Law", hlm. 2-4, http://www.redress.org/downloads/publications/Prof_Dr_Michael_Milde_for_REDRESS_June_2008_2_.pdf, diakses 4 Juli 2015.
- Oduntan, Gbenga, *Sovereignty and Jurisdiction in air space and outer space: Legal criteria for spatial delimitation*, Routledge, New York, 2012.
- Petras, Christopher M., " The Law of Air Mobility-The International Legal principles Behind The US Mobility Air Forces Mission", dalamjurnal *Air Force Law Review*,66 A.F. L. Rev. 1. 2010.
- Prihantoro, Anom,"Amerika Serikat akui pesawatnya langgar wilayah udara Indonesia",<http://www.antaranews.com/berita/375950/amerika-serikat-akui-pesawatnya-langgar-wilayah-udara-indonesia>, Selasa, 21 Mei 2013.
- Priyatna Abdurrasyid, "Prinsip-Prinsip Hukum Angkasa (Hukum Udara dan Ruang Angkasa)", makalah pada penataran hukum udara dan ruang angkasa, FH Universitas Padjadjaran, Bandung 5-17 September 1994.
- Suyanto, Eddy, " Pengaturan penggunaan ruang Udara (suatu tanggung jawab negara Terhadap kemanaan dan keselamatan penerbangan)", makalah pada Seminar Nasional Menggugat Pertanggungjawaban Hukum atas

Keselamatan dan Keamanan Penerbangan Internasional yang diselenggarakan oleh Bagian Hukum Internasional FH Universitas diponegoro, Semarang, 19 Mei 2011.

V. Augustin, John, ICAO and The Use of Force against Civil Aerial Intruders, A thesis submitted to the Faculty of Graduate Studies and Research in partial fulfillment of the degree of Master of Laws ((LLM.), Institute of Air and Space Law Faculty of Law, McGill University Montreal, Quebec, Canada , August 1998, http://www.collectionscanada.gc.ca/obj/s4/f2/dsk1/tape10/PQDD_0023/MQ50921.pdf, 1998. diakses 22 Juli 2015.

Yasidi Hambali, 1994, "Aspek-Aspek Hukum dari Penataan dan pengawasan Wilayah Udara Nasional", makalah pada penataran hukum udara dan ruang angkasa, FH Universitas Padjadjaran, Bandung 5-17 September 1994.

"Malaysia minta maaf helicopter mendarat di perairan Indonesia" <http://news.liputan6.com/read/2262638/malaysia-minta-maaf-helikopter-mendarat-di-perbatasan-indonesia>, diakses 3 Juli 2015.

<http://m.rmol.co/news.php?id=208313> diakses 3 Juli 2015.

<http://www.beritasatu.com/nasional/223348-panglima-tni-sanksi-pelanggar-wilayah-udara-ri-harus-diperberat.html>.

ICAO document LC/29-WP/2-1.

Konvensi Chicago 1944 tentang Penerbangan Sipil.

Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan.

Harian Kompas, 30 Oktober 2014.