

7-31-2009

Wilayah Udara Negara (State Air Territory) Ditinjau dari Segi Hukum Internasional dan Nasional Indonesia

E. Saefullah Wiradipradja

Follow this and additional works at: <https://scholarhub.ui.ac.id/ijil>



Part of the [International Law Commons](#)

Recommended Citation

Wiradipradja, E. Saefullah (2009) "Wilayah Udara Negara (State Air Territory) Ditinjau dari Segi Hukum Internasional dan Nasional Indonesia," *Indonesian Journal of International Law*. Vol. 6: No. 4, Article 2.

DOI: 10.17304/ijil.vol6.4.214

Available at: <https://scholarhub.ui.ac.id/ijil/vol6/iss4/2>

This Article is brought to you for free and open access by the Faculty of Law at UI Scholars Hub. It has been accepted for inclusion in Indonesian Journal of International Law by an authorized editor of UI Scholars Hub.

Wilayah Udara Negara (*State Air Territory*) Ditinjau dari Segi Hukum Internasional dan Nasional Indonesia

Prof. Dr. E. Saefullah Wiradipradja¹⁾

The status of air territory has now been regulated by international law and every State has sovereignty over the air space (Chicago Convention, 1944). The problem of State sovereignty over the air space arose as the effect of the technological aspect of aviation and especially at the time of war which launched projectiles and explosives from balloons or other methods of a similar nature over the air space of another States. The article 33 (3) of 1945 Constitution states only "land and waters" to be controlled and to be used by government for the greatest of social prosperity, but it does not state "air space" which is not less importance that "land and waters". It must be a serious consideration for the coming amendment of the Constitution.

Keywords: State Air Territory, Sovereignty over the air

I. Pendahuluan

Ada yang terasa "aneh" dalam Undang-Undang Dasar 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945), meskipun sudah diamandemen sampai empat kali. Meskipun tidak langsung berkenaan dengan wilayah negara, yaitu berkenaan dengan masalah kesejahteraan sosial, yang kemudian sering dijadikan sebagai dasar sistem perekonomian bangsa. Dalam UUD 1945 yang asli pada Bab XIV tentang Kesejahteraan Sosial, Pasal 33 ayat (3) menyatakan bahwa "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Ayat (3) ini tetap tidak berubah meski UUD 1945 telah mengalami perubahan sebanyak empat kali. Kita lihat, dalam pasal tersebut hanya disebut "bumi dan air" sebagai

¹⁾ Penulis memperoleh gelar Sarjana Hukum (SH) Hukum Internasional dari Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran (1965); Master of Laws (LL.M) on Air Law dari Monash Law School, Melbourne, Australia (1984); Doktor Ilmu Hukum (Hukum Udara) dari Unpad (1988). Penulis adalah Gurubesar Hukum Internasional dan Hukum Udara dan Ruang Angkasa Universitas Padjadjaran (1966 – sekarang) dan Universitas Islam Bandung (1972 – sekarang). Penulis juga pernah jadi anggota DPR-GR/MPRS (1968 – 71), DPR/MPR (1977- 1999), Pembantu Rektor II Unpad (1992 – 1996), Sekretaris Senat Unpad (2000 – 2008), Rektor Unisba (2001 – 2009).

“wilayah” dimana seluruh kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara. Dalam ayat (3) tersebut tidak disebut “ruang udara” sebagai “wilayah” yang sumber daya alamnya dikuasai oleh negara. Hal ini dapat berarti bahwa UUD Republik Indonesia tidak menyatakan dengan tegas menguasai ruang udara yang berada di atas wilayah negara Republik Indonesia. Atau, wilayah negara Republik Indonesia hanya terdiri dari dua dimensi saja (darat dan laut). Dengan demikian, konsekuensi logisnya kekayaan alam yang terkandung di ruang udara pun tidak dikuasai oleh negara dan tidak dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Mengapa hal ini dapat terjadi? Ada berbagai kemungkinan yang menyebabkan “ruang udara” tidak dicantumkan dalam Pasal 33 (3) UUD 1945 tersebut. Pertama, mungkin semua anggota BPUPKI (Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia) lupa untuk mencantumkan “ruang udara” setelah “bumi dan air”. Kedua, kita terbuai dengan kata-kata “tanah air” untuk menunjukkan negara kita. Ketiga, belum disadari bahwa betapa penting dan strategisnya ruang udara di atas wilayah suatu negara, baik secara politik, ekonomi, sosial-budaya, dan pertahanan-keamanan. Keempat, lupa bahwa hukum internasional sudah sejak tahun 1919 menyatakan bahwa setiap negara memiliki kedaulatan terhadap ruang udara di atas wilayahnya.

Yang lebih mengherankan kita adalah ketika terjadinya amandemen terhadap UUD 45 dilakukan. Seharusnya sudah sangat diketahui dan dipahami oleh para anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia bahwa wilayah Indonesia terdiri dari tiga dimensi dan bahwa ruang udara memiliki arti penting dan sangat strategis bagi kehidupan suatu negara. Sudah sejak tahun 1972 seorang sarjana Indonesia, Priyatna Abdurrasyid, menulis disertasi berjudul *Kedaulatan Negara di Ruang Udara*, yang secara tegas menyatakan bahwa wilayah negara berbentuk *tiga dimensi* dan bentuk-bentuk dimensi merupakan *satu kesatuan politis* (“one political unit”) sehingga tidak dapat dipisahkan.² Bahkan dalam Penjelasan Undang-Undang No. 4 Perpu Tahun 1960 Tentang Perairan Indonesia masalah wilayah negara berbentuk “tiga dimensi” ini telah pula ditegaskan. Dalam Penjelasan Undang-Undang tersebut, antara lain, dinyatakan: “(1)Sebagai diketahui wilayah suatu negara atas mana negara itu mempunyai kedaulatan dapat meliputi:

² Priyatna Abdurrasyid, *Kedaulatan Negara Di Ruang Udara*, Pusat Penelitian Hukum Angkasa, Jakarta, 1972, hlm. 161.

- a. wilayah daratan
- b. wilayah perairan
- c. wilayah udara”.

Pada Amandemen Kedua UUD 1945 tahun 2000 terdapat Bab IXA tentang Wilayah Negara yang dalam Pasal 25E berbunyi:

“Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri Nusantara dengan wilayah yang batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan Undang-Undang.”

Bila kita perhatikan secara saksama bunyi Pasal 25E tersebut, konotasinya masih sebagai negara yang terdiri dari daratan dan perairan (sebuah negara kepulauan yang berciri Nusantara). Demikian juga dengan kata-kata “dengan wilayah yang batas-batas ditetapkan dengan undang-undang” konotasinya masih sama, sebab batas ketinggian ruang udara suatu negara belum ada kesepakatan secara internasional.³

Namun demikian, dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dari UUD 1945, kita menemukan beberapa undang-undang yang menyangkut wilayah ruang udara.

Pertama, Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang dalam Pasal 1 (2) nya menyatakan bahwa “Seluruh bumi, air, dan ruang angkasa (seharusnya “ruang udara”, *pen.*)⁴, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air, dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional”. Pasal 2 (1) nya menyatakan “Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh

³ Untuk penjelasan secara detail tentang masalah ini, baca Priyatna Abdurrasyid, *op. cit.*, hlm. 100 - 125.

⁴ Istilah yang digunakan seharusnya “ruang udara” (*air space*), bukan “ruang angkasa” (*outer space*) sebab ruang angkasa menurut hukum internasional yang berlaku merupakan *res extra commercium* atau *res communis* atau *common heritage of mankind*, jadi tidak boleh dimiliki oleh sesuatu negara, dan merupakan milik bersama umat manusia. Kalau di ruang udara (*air space*) di atas wilayah daratan dan perairan teritorial merupakan wilayah kedaulatan suatu negara.

rakyat. Lebih lanjut, kata-kata “ruang angkasa” tersebut kita dapat temukan pada Pasal 2 (6), Pasal 2 (2), Pasal 4 (3), Pasal 9 (1), Pasal 11 (1), Pasal 14 (2), Pasal 16 (2), Pasal 48 (1,2).

Kedua, Undang-undang No. 4 Prp. Tentang Perairan Indonesia, dalam Penjelasannya menyatakan a.l: “(1) ... Sebagai diketahui wilayah suatu negara atas mana negara itu mempunyai kedaulatan dapat meliputi:

- a. wilayah daratan
- b. wilayah perairan
- c. wilayah udara”.

Ketiga, Undang-Undang No. 6 Tahun 1996 Tentang Perairan Indonesia, yang menyatakan mengenai wilayah “...ruang udara di atas laut teritorial, perairan kepulauan, dan perairan pedalaman...”⁵

Keempat, Undang-undang No. 1 Tahun 2009 Tentang Penerbangan (pengganti Undang-undang No. 15 Tahun 1992 Tentang Penerbangan). Pasal 5 Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 menyatakan bahwa “Negara Kesatuan Republik Indonesia berdaulat penuh dan eksklusif atas wilayah udara Republik Indonesia”. Namun, sebagaimana kita tahu bahwa materi dari Pasal 5 tersebut berasal dari Pasal 1 Konvensi Chicago 1944 Tentang Penerbangan Sipil Internasional.⁶ Kalimat yang sama juga terdapat dalam Undang-Undang No. 83 Tahun 1958 Tentang Penerbangan yang diganti oleh Undang-Undang No. 15 Tahun 1992 Tentang Penerbangan. Jadi sebenarnya bukan sebagai undang-undang pelaksanaan dari UUD 1945.

II. Wilayah Udara Suatu Negara

Wilayah udara adalah ruang udara (*air space*) yang berada di atas wilayah daratan dan atau perairan suatu negara. Wilayah suatu negara biasanya terdiri dari tiga dimensi, daratan, perairan, dan ruang udara. Tapi tidak semua negara memiliki wilayah perairan (laut), yaitu yang disebut sebagai negara-negara tertutup (*landlocked States*), seperti Laos, Kamboja, Swiss, Austria, Kazakstan,

⁵ Pasal 4, Undang-Undang No. 6 Tahun 1996 Tentang Perairan Indonesia.

⁶ Pasal 1 Konvensi Chicago 1944 berbunyi: “The contracting States recognize that every State has complete and exclusive sovereignty over the air space above its territory”.

Uzbekistan, Azerbaizan, Irak, Kongo, Nigeria, dsb. Sedang yang memiliki lengkap tiga dimensi adalah, misalnya, Indonesia, Filipina, Malaysia, Singapura, India, Pakistan, Inggris, Belanda, Amerika Serikat, Kanda, Meksiko, Argentina, Australia, China, Korea, Jepang, dsb.

Dengan demikian, tidak semua negara memiliki wilayah tiga dimensi (wilayah daratan, perairan, dan ruang udara) dan tidak semua negara memiliki wilayah perairan (laut), namun tidak satupun negara di dunia ini yang tidak memiliki wilayah daratan dan ruang udara.

Prinsip bahwa “setiap negara memiliki kedaulatan yang penuh dan eksklusif” ini kemudian menjadi pedoman bagi negara-negara dalam pengaturan tentang kedaulatan negara di ruang udara di atas wilayahnya dan dalam peraturan perundang-undangan di bidang penerbangan.

Konsep kepemilikan negara atas ruang udaranya berasal ari konsep hukum perdata Romawi yang berbunyi: *Cujus est solum, ejus usque ad coelum*”, yang berarti “Barang siapa memiliki sebidang tanah maka dia memiliki segala yang berada di atasnya sampai ke langit dan segala yang berada di dalam tanah”. Pengaruh prinsip (asas) ini dapat dilihat dalam Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUHPt), Pasal 571 yang berbunyi: “Hak milik atas sebidang tanah mengandung di dalamnya kepemilikan atas segala apa yang ada di atasnya dan di dalam tanah”⁷.

Sejarah dari konsep kedaulatan negara di ruang udara dapat ditelusuri ke pertengahan abad ke 19. Pada saat itu, di samping publikasi-publikasi yang berkenaan dengan aspek-aspek teknis dari penerbangan atau publikasi-publikasi fiksi, juga tampak beberapa publikasi yang bersifat antisipatif tentang berbagai masalah hukum yang mungkin timbul akibat perkembangan transportasi udara akan menjadi kenyataan dalam waktu yang tidak terlalu lama lagi.⁸ Antara tahun 1858 - 1870, para penulis seperti Marquis d’Argenson, de La Ladelle, dan Kroell membahas berbagai kemungkinan akibat perkembangan penerbangan dan dampaknya terhadap hukum dan kemanusiaan.⁹

⁷ Lihat, Subekti dan Tjitrosudibio, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Edisi Revisi, PT Pradnya Paramita, Jakarta, Cetakan ke - 28, 1996.

⁸ Andre Blachere, *L’air voie de communication et le droit* (1911), dikutip dari Wenceslas J. Wagner, *International Air Transportation, As Affected By State Sovereignty*, Bruylant - Buxelles, 1970, hlm. 9, note 1.

⁹ *Ibid.*

Ketentuan hukum pertama pada tataran masyarakat internasional sehubungan dengan masalah ruang udara di atas wilayah suatu negara lahir pada saat terjadinya peperangan. Konferensi Den Haag yang pertama (Juli 1899) menerima sebuah pernyataan (deklarasi) mengenai pelarangan meluncurkan proyektil dan bahan peledak dari balon atau dengan cara-cara baru lain semacamnya di atas wilayah suatu negara.¹⁰

Kemudian segera setelah itu berkembang dua teori utama mengenai status ruang udara di atas wilayah suatu negara. Di satu pihak, para sarjana yang melihat perkembangan dunia penerbangan merupakan cara yang sangat kuat untuk membawa kepada semakin harmonisnya hubungan-hubungan internasional, persahabatan dan kerjasama, dan karena itu mereka mendorong suatu sistem kebebasan penuh atas ruang udara yang terbuka setiap saat bagi kapal udara (airships) dari semua negara. Di pihak lain, para sarjana yang masih terikat oleh teori-teori tradisional tentang kedaulatan negara, yang dengan keras menentang setiap ide liberal, dan mengembangkan dogma tentang kekuasaan absolut negara terhadap ruang udara di atas wilayahnya.¹¹

Di samping itu terdapat juga teori-teori yang lebih moderat yang dipimpin oleh Paul Fauchille. Mereka mencoba untuk menemukan suatu solusi yang memadai atas permasalahan tersebut dengan memadukan kemungkinan antara kebebasan angkutan udara internasional dengan masalah keamanan negara yang bersangkutan.¹²

Para pendukung teori kedaulatan negara atas ruang udara mencela setiap pendekatan liberal atas status hukum dari ruang udara. Teori ini terutama didasarkan atas kepentingan bagi keselamatan nasional dan menghindarkan bahaya-bahaya terhadap penduduk dan harta benda dari negara yang dilalui penerbangan akibat tidak terbatasnya penggunaan ruang udara. Mereka berusaha untuk memberlakukan prinsip-prinsip yang mereka yakini dalam hukum privat nasional ke lapangan hukum publik internasional. Grundwald (*Das Luftschiff in volkerrechtlicher und strafrechtlicher Beziehung*, 1908)¹³, misalnya, mendukung tentang pengakuan atas hak pemilik tanah terhadap ruang udara di atas wilayah miliknya. Dengan menggabungkan (menjumlahkan) hak-

¹⁰ Lihat Djatikoesoemo, GPH, *Hukum Internasional – Bagian Perang*, Pemandangan Djakarta, 1956, hlm. 45.

¹¹ Lihat Wenceslas J. Wagner, *op.cit.*, hlm. 10.

¹² *Id.*, hlm. 13

hak atas ruang udara dari semua pemilik tanah dari suatu negara tertentu, kemudian dia menyimpulkan bahwa ruang udara tersebut dimiliki oleh negara, yang akibatnya negara memiliki kedaulatan terhadap ruang udara.

Para sarjana lainnya, seperti Liszt (*Das Volkerrecht*, 1910), Erle Richards (*Sovereignty over the Air*, 1912), Hazeltine (*The Law of the Air*, 1911), Spaight (*Aircraft in Peace and the Law*, 1919) sampai pada kesimpulan yang sama dengan cara yang berbeda: mereka mendasarkan argumennya pada prinsip-prinsip hukum internasional dan hukum publik.¹⁴ Sedangkan menurut Schneeli, hak yang fundamental tentang keselamatan memerlukan adanya kedaulatan negara atas ruang udara.¹⁵ Zitelmann (*Luftshiffahrtsrecht*, in *19 Zeitscher, fur Internationales Privat- und Offentliches Recht* 474 ff., 1909)¹⁶ menyatakan sebaiknya diberikan kepada setiap negara hak untuk menyatakan kedaulatannya terhadap ruang udara di atas wilayahnya, sampai ketinggian yang dipilihnya atau tanpa batas, dan menegaskan bahwa ruang udara seharusnya tunduk pada yurisdiksi yang sama seperti wilayah daratan dan perairan di bawahnya. Ruang udara hanya bebas di atas daratan tak bertuan dan laut lepas.

Ide tentang kedaulatan negara di ruang udara mendapat tanggapan positif, terutama di Inggris. Para teoritis hukum Inggris mengemukakan teorinya pada sidang di Institute of International Law yang berlangsung di Madrid pada tahun 1911. Mereka mengusulkan agar menerima prinsip bahwa negara-negara memiliki kedaulatan penuh (*full sovereignty*) atas ruang udara di atas wilayahnya dan di atas perairan teritorial, dan bahwa setiap negara berhak membuat segala peraturan seperti kepolisian, pajak dan peraturan-peraturan lainnya sehubungan dengan penerbangan yang dipandang perlu. Namun demikian, pada saat itu teori tentang kebebasan udara yang terbatas, seperti yang dikemukakan oleh Fauchille, yang diterima secara umum.¹⁷

Kurang lebih satu dasawarsa kemudian hukum internasional menerima dan mengakui prinsip kedaulatan negara di ruang udara tersebut. Setiap negara, berdasarkan hukum internasional diakui memiliki kedaulatan yang penuh dan eksklusif terhadap ruang udara di atas wilayahnya. Ketentuan demikian tertuang

¹³ Dikutip dari Wenceslas J. Wagner, op. cit., hlm. 15.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Id., hlm. 16.

¹⁷ Ibid.

dalam Konvensi Chicago 1944. Pasal 1 Konvensi Chicago menyatakan : "*The contracting States recognize that every State has complete and exclusive sovereignty over the airspace above its territory*".¹⁸ Ketentuan tersebut merupakan penyempurnaan dari ketentuan Pasal 1 Konvensi Paris 1919 yang menyatakan : "*The High contracting Parties recognize that every Power has complete and exclusive sovereignty over the airspace above its territory*". Konvensi Paris 1919 ini merupakan kelanjutan dari Konferensi Internasional Paris pada tahun 1910, yang meskipun tidak sampai menghasilkan sebuah konvensi namun prinsip kedaulatan negara di ruang udara diterima oleh negara-negara yang hadir.

Dalam Konvensi Paris 1919 digunakan istilah "*The High contracting Parties*" karena pada waktu itu negara-negara yang menjadi anggotanya kebanyakan adalah negara-negara yang memiliki daerah jajahan, sehingga mereka juga mewakili negara-negara jajahannya (misalnya, Belanda yang juga atas nama wilayah jajahannya yaitu Hindia Belanda dan Suriname). Jadi digunakannya istilah "*the High contracting Parties*" dan "*every Power*" menunjukkan bahwa para peserta konferensi adalah negara-negara "*penjajah atau yang menguasai daerah-daerah tertentu*". Sedang dalam Konvensi Chicago, tidak digunakan lagi istilah "*the High contracting Parties*" dan "*Power*" melainkan dengan kata "*the contracting States*" dan "*every States*" karena pada tahun 1944 sudah banyak wilayah jajahan yang menjadi negara merdeka yang statusnya sejajar dengan negara-negara bekas penjajahnya.

Frase yang digunakan dalam Konvensi Chicago tersebut adalah "*The contracting States recognize that every States has complete and exclusive sovereignty over the air space above it territory*". Jadi yang diakui memiliki kedaulatan atas ruang udara adalah setiap negara, artinya semua negara sebagai subyek hukum internasional, bukan hanya negara peserta konvensi saja, tapi bersifat universal.

Mengenai batas ketinggian wilayah udara, sampai saat ini belum ada kesepakatan secara internasional. Banyak teori dikemukakan, namun belum dibuat ketentuan hukum yang mengaturnya dalam sebuah konvensi internasional dan sampai saat ini masih menjadi perdebatan di PBB.

¹⁸ Convention on International Civil Aviation, Signed at Chicago, on 7 December 1944.

III. Penutup

Dari uraian singkat di atas menunjukkan bahwa dimensi wilayah suatu negara tidak sama, ada yang berbentuk dua dimensi, yaitu daratan dan ruang udara dan ada yang berbentuk tiga dimensi, yaitu daratan, ruang udara, dan perairan (baik perairan pedalaman maupun laut teritorial). Dari kedua tipe wilayah negara tersebut, ada negara yang memiliki wilayah secara lengkap (tiga dimensi), yaitu daratan, perairan, dan ruang udara (seperti Indonesia), ada pula yang hanya memiliki dua dimensi saja, yaitu daratan dan ruang udara saja. Jadi terdapat negara-negara yang tidak memiliki wilayah perairan (seperti Austria, Laos) namun tidak satupun negara yang tidak memiliki wilayah ruang udara.

Kedaulatan negara atas wilayah ruang udara di atas wilayah daratan dan wilayah perairan (kalau ada) diakui oleh hukum internasional seperti dinyatakan dalam Konvensi Chicago 1944. Pengakuan ini terhadap seluruh negara berdaulat di dunia ini, bukan terhadap negara anggota konvensi saja. Masalah ketinggian wilayah udara, sampai saat ini belum ada kesepakatan secara internasional.

Negara Republik Indonesia adalah negara yang memiliki wilayah secara lengkap yaitu tiga dimensi : daratan, perairan, dan ruang udara. Hal ini perlu ditegaskan dalam peraturan perundang-undangan, khususnya yang menyangkut wilayah negara. Terdapat suatu "keanehan" dalam UUD 1945, Pasal 33 ayat (3) yang hanya menyebut "bumi dan air" saja. Seharusnya pada amandemen kedua, hal ini sudah ditambah dengan "ruang udara", supaya menggambarkan dan menegaskan bahwa wilayah Negara Republik Indonesia itu berbentuk tiga dimensi dan ruang udara merupakan sesuatu yang vital bagi kehidupan bangsa dan negara Indonesia. Mudah-mudahan pada amandemen berikutnya hal ini menjadi perhatian kita semua.