1-31-2006

Penggunaan Ruang Udara Indonesia bagi Penerbangan Berjadwal Ditinjau dari Segi Hukum Udara Internasional

E. Saefullah

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

Recommended Citation

Saefullah, E. (2006) "Penggunaan Ruang Udara Indonesia bagi Penerbangan Berjadwal Ditinjau dari Segi Hukum Udara Internasional," *Indonesian Journal of International Law*: Vol. 3 : No. 2 , Article 2.

DOI: 10.17304/ijil.vol3.2.395

Available at: <https://scholarhub.ui.ac.id/ijil/vol3/iss2/2>

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.

Penggunaan Ruang Udara Indonesia bagi Penerbangan Berjadwal Ditinjau dari Segi Hukum Udara Internasional*

E. Saefullah**

International air law regulates on the sovereignty of States over the airspace above their territory and how the use of such airspace for scheduled international air services. The use of Indonesian airspace is subjected to national law of Indonesia. As a sovereign state, Indonesia has the privileges to grant to foreign aircraft engaged in scheduled international air services to operate commercially, from, over, or to Indonesian territory, with special permission or authorization. This article will discuss about the form and the subject matter of such permission or authorization from the international air law perspective.

Pendahuluan

Ruang udara adalah dimensi kedua dari wilayah suatu negara setelah daratan. Setiap negara di dunia pasti memiliki wilayah daratan dan ruang udara, tetapi tidak semua negara di dunia memiliki wilayah laut, seperti misalnya Laos, Kamboja, Nepal, Kazakstan, Uzbekistan, Azerbaizan, Swiss, Austria, Congo, Nigeria, dan sebagainya yang biasa disebut sebagai *land locked states*. Jadi tidak semua negara memiliki wilayah yang lengkap tiga dimensi: darat, udara, dan laut, tetapi semua negara memiliki

* Tulisan ini dibuat di Bandung, pada 28 Desember 2005.

** Penulis merupakan seorang Guru Besar Hukum Udara dan Ruang Angkasa di Unpad dan Unisba. Beliau memperoleh gelar S.H. dari Unpad; LL.M. (Monash University); dan Dr. (Unpad).

wilayah darat dan udara. “Agak aneh” bahwa dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD 1945) asli (sebelum diamandemen) tidak menyebut ruang udara sebagai wilayah kedaulatan negara dimana kekayaan alamnya dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (lihat Pasal 33 ayat 3 beserta Penjelasannya). Ketentuan tentang kedaulatan Indonesia di atas wilayahnya kita temukan dalam Undang-undang No. 15 Tahun 1992 tentang Penerbangan sebagai pengganti Undang-undang No. 83 Tahun 1958 tentang Penerbangan. Pasal 4 Undang-Undang Penerbangan 1992 menyatakan: “Negara Republik Indonesia berdaulat penuh dan utuh atas wilayah udara Republik Indonesia”.

Sebagaimana telah diketahui, setiap negara diakui oleh hukum internasional memiliki kedaulatan yang penuh dan eksklusif di ruang udara di atas wilayahnya. Konvensi Chicago 1944, Pasal 1 menyatakan: “*The contracting States recognize that every State has complete and exclusive sovereignty over the airspace above its territory*”.¹ Pasal ini mengatur tentang kedaulatan yang dimiliki oleh negara peserta serta mengakui kedaulatan seluruh negara di ruang udara di atas wilayahnya. Konsep kedaulatan negara di ruang udara ini merupakan perkembangan dari konsep kepemilikan atas sebidang tanah yang berasal dari konsep hukum Romawi yang berbunyi: “*Cujus est solum, ejus est usque ad coelum*” yang berarti “Barangsiapa memiliki sebidang tanah dengan demikian juga memiliki segala-galanya yang berada di atas permukaan tanah tersebut sampai ke langit dan segala apa yang berada di dalam tanah”.²

¹ Masalah kedaulatan negara di ruang udara ini sudah diakui dalam hukum internasional sejak Konvensi Paris 1919, yaitu sebagai hasil dari Konferensi Perdamaian Versailles di Paris yang mengakhiri Perang Dunia I. Pasal 1 Konvensi tersebut berbunyi: “*The high Contracting Parties recognize that every Power has complete and exclusive sovereignty over the airspace above its territory.*”

² Lihat Priyatna Abdurrasyid, *Kedaulatan Negara di Ruang Udara*, Pusat Penelitian Hukum Angkasa (Air & Space Law Center), Jakarta, 1972, hlm. 49.

Meskipun konsep kedaulatan negara merupakan konsep politik namun tidak dapat dipungkiri bahwa hal ini memiliki konsekuensi ekonomis. Dari ketentuan Pasal 1 Konvensi Chicago 1944 tersebut dapat ditarik suatu konsekuensi ekonomis yang penting, yaitu bahwa setiap negara berhak untuk menutup ruang udara di atas wilayahnya dari setiap usaha penerbangan komersial yang dilakukan oleh negara asing. Dengan cara ini, suatu negara dapat melakukan pembatasan atau pelarangan bagi perusahaan penerbangan asing untuk menyelenggarakan angkutan udara domestiknya (*cabotage*). Oleh karena itu, demi untuk menjamin terciptanya ketertiban dan kelancaran lalu-lintas penerbangan sipil internasional, diperlukan kesediaan negara-negara untuk membuat perjanjian-perjanjian internasional, baik bilateral maupun multilateral, mengenai pertukaran hak-hak komersial.

Hal ini menunjukkan bahwa ruang udara memiliki arti yang sangat penting dan sangat strategis bagi suatu negara, bukan saja bagi kepentingan politik dan keamanan sebagai pengejawantahan kedaulatan negara (*State's sovereignty*) tapi juga bagi perkembangan perekonomian negara yang bersangkutan.

Penerbangan Berjadwal (*Scheduled Air Services*)

Pada 28 Maret 1952, Dewan ICAO (*International Civil Aviation Organization*) menetapkan definisi tentang penerbangan internasional berjadwal:

"A schedule international air service is a series of flights that possesses all the following characteristics:

- a. it passes through the airspace over the territory of more than one State;*
- b. it is performed by aircraft for the transport of passengers, mail or cargo for remuneration, in such a manner that each flight is open to use by members of public;*
- c. it is operated so as to serve traffic between the same two or more points, either*
 - 1. according to a published timetable, or*

2. *with flights so regular or frequent that they constitute a recognizable systematic series*".³

Jadi penerbangan internasional berjadwal (*scheduled air services* atau *scheduled air flights*) adalah penerbangan reguler di atas wilayah lebih dari dua negara untuk mengangkut penumpang, surat atau kargo dengan memungut bayaran di antara dua atau lebih tempat, terbuka untuk umum, dan memiliki jadwal keberangkatan atau kedatangan pesawat (*time-table*) yang dipublikasikan.

Sebagai implementasi dari Pasal 1 Konvensi Chicago 1944, maka dalam Pasal 6 Konvensi dinyatakan bahwa setiap negara yang akan mengadakan penerbangan internasional berjadwal melalui atau menuju ke suatu negara anggota Konvensi, harus memiliki izin khusus dari negara yang akan dilalui atau dituju tersebut. Pasal tersebut selengkapnya berbunyi sebagai berikut:

"No scheduled international air service may be operated over or into the territory of a contacting State, except with the special permission or other authorization of that State, and in accordance with the terms of such permission or authorization."

Pasal ini secara tegas menyatakan bahwa penerbangan sipil yang melayani pengangkutan udara internasional berjadwal hanya dapat beroperasi apabila sebelumnya telah diberikan izin berupa "*permission*" atau pemberian hak lainnya oleh negara yang dilintasi rute penerbangannya. Dengan demikian, setiap negara anggota Konvensi berhak untuk menolak memberikan izin kepada pesawat udara dari anggota Konvensi lainnya yang menyelenggarakan penerbangan berjadwal, yaitu untuk mengambil penumpang, surat, dan kargo yang diangkut dengan memungut bayaran dari suatu tempat ke suatu tempat lain di dalam suatu wilayah negara. Prinsip

³ Lihat I.H.Ph. Diederiks-Verschoor, *An Introduction to Air Law*, Six revised edition, Kluwer Law International, The Hague – London – Boston, 1997, hlm. 16.

ini dikenal dengan *cabotage*, yang dalam hukum internasional prinsip ini berasal dari hukum pengangkutan laut yaitu dalam rangka melindungi pelayaran domestiknya, negara memiliki hak untuk melarang perusahaan pengangkutan laut asing untuk beroperasi di wilayahnya. Konsep ini kemudian diterapkan pula dalam bidang penerbangan, dimana negara atau pemerintah dapat melarang perusahaan penerbangan asing melakukan kegiatan penerbangan berjadwal (komersial) di dalam negeri, dengan alasan yang sama yaitu untuk melindungi perusahaan penerbangan dalam negeri.

Setiap negara anggota Konvensi tidak boleh memasuki suatu perjanjian yang memberikan secara khusus kepada negara lain atau suatu perusahaan penerbangan asing *on an exclusive basis*, dan sebaliknya dia juga tidak boleh menerima keistimewaan semacam itu dari negara lain.

*"Each contracting State shall have the right to refuse permission to the aircraft of other contracting States to take on in its territory passengers, mail, and cargo carried for remuneration or hire and destined for another point within its territory. Each contracting State undertakes not to enter into any arrangements which specifically grant any such privilege on an exclusive basis to any other State or an airline of any other State, and not to obtain any such exclusive privilege from any other State."*⁴

Akibat dari ketentuan tersebut, maka untuk setiap pengoperasian penerbangan "*scheduled*" internasional memerlukan adanya perjanjian antar negara (negara) baik secara bilateral (*Bilateral Air Transport Agreement*) maupun multilateral.

Konferensi Chicago 1944, selain menghasilkan Konvensi Chicago juga menghasilkan dua perjanjian lain antara para anggota ICAO yang berkaitan dengan penerbangan berjadwal, yaitu Perjanjian Transit (*International Air Services Transit Agreement*)

⁴ Pasal 77 Konvensi Chicago 1944.

(Lampiran III) dan Perjanjian Pengangkutan (*International Air Transport Agreement*) (Lampiran IV).

Lampiran (*Appendix*) III tentang Perjanjian Transit, di dalam Pasal 1-nya berbunyi:

Section 1: Each contracting State grants to the other contracting States the following freedoms of the air in respect of scheduled international air services:

- (1) The privilege to fly across its territory without landing;*
- (2) The privilege to land for non-traffic purposes.*

Section 3: A contracting State granting to the airlines of another contracting State the privilege to stop for non-traffic purposes may require such airlines to offer reasonable commercial service at the points at which such stops are made.

Such requirement shall not involve any discrimination between airlines operating on the same route, shall take into account the capacity of the aircraft, and shall be exercised in such a manner as not to prejudice the normal operations of the international air services concerned or the rights and obligation of a contracting State.

Dalam Lampiran IV tentang Perjanjian Pengangkutan, yang antara lain berisi tentang pengaturan lima kebebasan di udara (*five freedoms in the air*) dan diperuntukkan bagi penerbangan “*scheduled*” internasional, diatur dalam Pasal 1 sebagai berikut:

Section 1: Each contracting State grants to the other contracting States the following freedoms of the air in respect of scheduled international air services:

- (1) The privilege to fly across its territory without landing;*
- (2) The privilege to land for non-traffic purposes;*
- (3) The privilege to put down passengers, mail and cargo destined for the territory of the State whose nationality the aircraft possesses;*
- (4) The privilege to take on passengers, mail and cargo destined for the territory of the State whose nationality the aircraft possesses;*
- (5) The privilege to take on passengers, mail and cargo destined for the territory of any other contracting State and*

the privilege to put down passengers, mail and cargo coming from any such territory.

Walaupun *Transit Agreement* dan *Transport Agreement* tersebut dirancang untuk menjadi pola perjanjian-perjanjian internasional mengenai penerbangan sipil, namun dalam kenyataannya, kedua "agreement" tersebut masih jauh dari tujuan utamanya, yaitu mengatur aspek-aspek ekonomi penerbangan sipil internasional sebagaimana diharapkan oleh negara-negara yang mengirimkan delegasinya ke Konferensi Chicago 1944.

Perlu dicatat bahwa tujuan dari diadakannya Konferensi Chicago adalah bagaimana memecahkan permasalahan yang menyangkut bidang teknis dan ekonomis dari penerbangan sipil sebagai akibat dari berkecamuknya Perang Dunia II. Sejauh berkaitan dengan masalah-masalah teknis penerbangan sipil, sebagaimana terlihat dalam Konvensi Chicago 1944, Konferensi Chicago dianggap berhasil. Hasil nyata tersebut antara lain, misalnya mengenai kedaulatan negara di ruang udara di atas wilayahnya, masalah keselamatan penerbangan dan beberapa ketentuan lain berkaitan dengan pendaftaran pesawat udara sipil, klasifikasi pesawat udara, dokumen-dokumen penerbangan sipil, dan lain-lain. Namun masalah penting lainnya, yaitu yang menyangkut segi ekonomisnya dari penerbangan sipil internasional, Konferensi Chicago dianggap kurang berhasil.

Tujuan utama Konferensi Chicago di bidang ekonomis penerbangan sipil internasional adalah persetujuan secara multilateral dalam hal pertukaran hak-hak komersial angkutan udara sipil internasional, ternyata hanya sebagian saja yang tercapai. Baik dalam isi Konvensi, *Transit Agreement*, dan *Transport Agreement*, pada prinsipnya juga memuat ketentuan-ketentuan yang menyangkut ekonomi, namun beberapa masalah ekonomi yang penting lainnya tidak tercantum, misalnya masalah penetapan tarif angkutan udara.⁵

⁵ Peter P.C. Haanappel, *Ratemaking in International Air Transport*, Kluwer – The Netherlands, 1979, hlm. 10.

Kegagalan Konferensi merumuskan ketentuan-ketentuan yang menyangkut masalah ekonomis penerbangan sipil terutama akibat adanya perbedaan konsep di antara para delegasi negara adikuasa, yaitu Amerika Serikat dengan Inggris. Kedua negara tersebut berbeda mengenai bagaimana seharusnya hak-hak komersial dari penerbangan sipil dipertukarkan. Menurut delegasi Amerika Serikat, rute-rute penerbangan sebaiknya ditetapkan atas dasar perjanjian bilateral. Selanjutnya, delegasi negara ini mengusulkan agar aspek ekonomi penerbangan sipil diatur sesedikit mungkin dalam ketentuan-ketentuan internasional, selebihnya atau sebagian besar diatur berdasarkan sistem persaingan bebas.

Di pihak lain, delegasi Inggris menolak usul Amerika Serikat tersebut. Inggris mengajukan konsep yang disebut "*order in the air*" (ketertiban di udara). Berdasarkan konsep ini, hak-hak komersial seharusnya dipertukarkan berdasarkan atau melalui perjanjian multilateral, seperti misalnya dibentuk dalam Konferensi Chicago yang berlangsung saat itu. Usul delegasi Inggris lainnya adalah pembentukan organisasi internasional yang disebut sebagai "*International Air Authority*", yang mengawasi secara langsung pelaksanaan pertukaran hak-hak trafik yang diperjanjikan.⁶

Konsep yang dianut oleh kedua negara tersebut sesungguhnya merupakan pencerminan dari kondisi penerbangan sipil pada saat itu. Amerika dan Inggris masing-masing mewakili negara-negara yang memiliki potensi di bidang angkutan udara sipil internasional, khususnya di kalangan negara-negara Sekutu. Potensi besar yang dimiliki mereka, terhambat oleh pecahnya Perang Dunia II yang berakibat bukan hanya kerugian fisik, tetapi juga menghancurkan perekonomian masyarakat internasional. Karena itu, tidak mengherankan bila forum konferensi digunakan sebagai salah satu sarana untuk memperbaiki kondisi perekonomian negara-negara Sekutu pasca perang, yakni memanfaatkan sektor angkutan udara sipil sebagai salah satu sumber devisa negara, sesuai dengan pola kebijakan yang mereka anut di negara masing-masing.

⁶ *id.*, hlm. 11.

Akibat kegagalan Konferensi Chicago dalam memecahkan masalah-masalah ekonomis penerbangan sipil internasional, kemudian diadakan Pertemuan Bermuda (*Bermuda Agreement*), 1946, antara Amerika Serikat dan Inggris yang berusaha mengadakan kompromi antara dua konsep kebijakan yang bertentangan tersebut.⁷ Kompromi antara liberalisme dan proteksionisme menyangkut rute-rute dan sistem kapasitas yang sangat terbuka dengan suatu rezim tarif tertutup (bergantung pada IATA). Perjanjian Bermuda ini sangat penting artinya bagi penerbangan sipil karena dia membuat formula standar bagi hak-hak lalu-lintas (*traffic*) yang dipertukarkan dan karena itu menjadi suatu pendorong kuat bagi diadakannya sejumlah besar perjanjian-perjanjian bilateral. Dalam perjanjian-perjanjian bilateral demikian, teks dari pasal-pasal tertentu dari Konvensi Chicago sering dicantumkan.

Tentang isi dari Perjanjian Bermuda, sebagai prinsip dasar yang dianut tercantum dalam Pasal 4 dari *Final Act* yang menyatakan bahwa penerbangan sipil internasional antara negara-negara peserta didasarkan atas prinsip "*fair and equal opportunity*".

Selanjutnya, kegagalan Konferensi Chicago dalam masalah ekonomi dari penerbangan sipil internasional, sangat memukul kepentingan perusahaan-perusahaan penerbangan, dan sebagai reaksi terhadap kegagalan tersebut, mereka sepakat untuk mengadakan pertemuan khusus para wakil perusahaan penerbangan untuk mendiskusikan masalah-masalah yang belum terpecahkan dalam forum Konferensi Chicago. Para wakil perusahaan penerbangan umumnya mempunyai kesamaan pendapat bahwa pada saat itu diperlukan perangkat ketentuan hukum udara yang secara khusus mengatur aspek ekonomi penerbangan sipil internasional, terutama menyeragamkan ketentuan-ketentuan dasar yang berbeda-beda di setiap negara. Pada April 1945, perusahaan-perusahaan yang mengirim wakilnya di Konferensi Chicago

⁷ Diederiks-Verschoor, *op.cit*, hlm. 51 – 54, juga lihat Richard Y. Chuang, *The International Air Transport Association*, Sijthoff, Leiden, 1977, hlm. 25.

berkumpul di Havana yang berhasil membentuk sebuah organisasi perusahaan penerbangan sipil yang melayani penerbangan internasional berjadwal dengan nama "*International Air Transport Association*" (IATA) yang berkedudukan di Montreal, Canada. Tujuan berdirinya IATA (Pasal III) adalah:

"... to promote safe, regular and economical air transport for the benefit of the people of the world, to foster air commerce and to study the problems connected therewith...."

Dengan demikian, IATA sebagai organisasi non-pemerintah yang bergerak di bidang penerbangan sipil internasional komersial, bertujuan untuk turut memajukan industri angkutan udara sipil demi kepentingan masyarakat, khususnya masyarakat konsumen jasa angkutan udara.⁸

Penutup

Dari apa yang diuraikan secara singkat di atas, dapat diambil beberapa catatan:

1. Wilayah kedaulatan negara terdiri dari tiga dimensi: darat, laut (perairan), dan ruang udara. Akan tetapi tidak semua negara memiliki wilayah laut (perairan), yaitu yang disebut sebagai negara-negara *land locked States*, dan sebaliknya tidak ada negara yang tidak memiliki ruang udara.
2. Negara, seperti halnya Indonesia, memiliki kedaulatan yang penuh dan eksklusif terhadap ruang udara di atas wilayahnya. Akibatnya, semua penerbangan internasional berjadwal harus memiliki izin khusus untuk dapat terbang dari, ke, atau melalui wilayah suatu negara (misalnya Indonesia), baik untuk penerbangan *non-stop* atau untuk mengangkut dan menurunkan penumpang.

⁸ Lihat J.W.S. Brancker, *IATA and What it Does*, Sijthoff, Leiden, 1977, hlm. 91

3. Ketentuan-ketentuan internasional di bidang penerbangan (hukum udara internasional), selain memiliki aspek-aspek politis (misalnya kedaulatan negara) juga memiliki aspek-aspek ekonomis (pertukaran hak-hak komersial yang berdampak pada devisa negara). Dengan demikian, ruang udara tidak hanya dilihat dari sisi politik dan keamanan negara saja, tetapi juga dilihat dari pemanfaatan sumber daya alamnya bagi pembangunan ekonomi suatu negara pada umumnya (baik dari sisi sektor pemerintah maupun sektor swasta).
4. Peranan pemerintah dalam bidang penerbangan sipil komersial dewasa ini adalah menjaga bagaimana agar terjadi keseimbangan antara kepentingan masyarakat umum sebagai pengguna jasa angkutan (keselamatan, kenyamanan, tarif yang wajar, kompetisi yang *fair*) dan perkembangan serta kesehatan (*soundness*) industri penerbangan, khususnya bagi perusahaan penerbangan domestik.

Daftar Pustaka

- Bin Cheng, *the Law of International Air Transport*, the London Institute of World Affairs, London, 1962.
- E. Saefullah Wiradipradja, *Tanggung Jawab Pengangkut Dalam Hukum Pengangkutan Udara Internasional dan Nasional*, Liberty, Yogyakarta, 1989.
- _____, Tinjauan Singkat atas Berbagai Perjanjian Internasional di Bidang Hukum Udara, Lisan, Bandung, 1990.
- I.H.Ph. Diederiks-Verschoor, *An Introduction to Air Law*, Sixth revised edition, Kluwer Law International, The Hague, 1997.
- Peter P.C. Haanapple, *Ratemaking in International Air Transport*, Kluwer – The Netherlands, 1979.

Priyatna Abdurrasyid, *Kedaulatan Negara di Ruang Udara*, Pusat Penelitian Hukum Angkasa, Jakarta, 1972.

Richard Y. Chuang, *the International Air Transport Association*, Sijthoff, Leiden, 1971.