

KENDALA HUKUM PENINDAKAN TERHADAP PESAWAT UDARA SIPIL ASING TIDAK BERIZIN YANG MEMASUKI WILAYAH UDARA INDONESIA

Danang Risdiarto

Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM

e-mail: risdiarto@gmail.com

Naskah diterima: 09/05/2019, direvisi: 18/06/2019, disetujui: 19/06/2019

Abstrak

Indonesia memiliki kedaulatan yang utuh dan eksklusif terhadap ruang udara di atas wilayah daratan dan di atas wilayah perairan. Namun hingga saat ini masih kerap terjadi pelanggaran wilayah udara Indonesia oleh pesawat udara sipil asing tidak berizin. Sanksi yang dikenakan kepada para pelaku pelanggaran selama ini dianggap kurang maksimal. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui kendala hukum apa saja yang terjadi saat dilakukan penindakan terhadap pesawat udara sipil asing tidak berizin yang memasuki wilayah udara Indonesia. Dari hasil penelitian disimpulkan bahwa kendala yang terjadi antara lain meliputi: belum adanya kewenangan TNI AU sebagai penyidik dalam kasus pelanggaran wilayah udara yang beraspek pertahanan negara dan tidak ada sanksi dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan terkait pelanggaran wilayah udara. Pendelegasian FIR memberikan peluang terhadap pelanggaran wilayah udara Indonesia akibat pesawat udara sipil asing yang melintasi wilayah tersebut hanya meminta izin dari Singapura dan mengabaikan pihak Indonesia sebagai negara yang dilintasi.

Kata kunci: kedaulatan, wilayah udara, pesawat udara, pemaksaan mendarat

Abstract

Indonesia has complete and exclusive sovereignty over airspace over land area and above water territory. However, there are still frequent violations of Indonesian airspace by unlicensed foreign aircraft. The sanctions subjected to the violators deemed insufficient. The purpose of this study is to determine Law Enforcement Constraints against Unscheduled Civil Foreign Aircraft Entering Indonesian Airspace. From the results of the study it was concluded that threats could occur in the form of "hostile intent" and secondly "hostile act" perpetrated by foreign parties/enemies. Constraints that occur include: the lack of authority of the Air Force as investigators in case of violations of airspace that has defense aspect of the state and there are no sanctions regulated in Law Number 1 of 2009 on Aviation related airspace violations (aerial intrusion). The delegation of FIR provides opportunities for violations of Indonesian airspace with frequent airspace violations resulting from foreign civilian aircraft crossing the area soliciting permission from Singapore and ignoring the Indonesian side as a crossed country.

Keywords: sovereignty, air space, aircraft, force down

A. Pendahuluan

Indonesia dengan karakteristiknya yang sangat strategis dan terletak diantara dua benua serta dua samudera dan dianugerahi kekayaan alam yang melimpah wajib untuk dijaga dan dipertahankan. Ciri khas serta anugerah Indonesia ini di satu sisi dapat bermanfaat bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Namun di sisi yang lain, kondisi ini mengharuskan bangsa Indonesia untuk bersiap menghadapi tantangan bagi pengelolaan serta

pembangunannya yang berdampak pada sistem pertahanan dan keamanan nasional bangsa ini.

Sebuah negara yang berdaulat wajib mempertahankan kedaulatan wilayahnya dari berbagai bentuk ancaman dan gangguan. Kedaulatan suatu bangsa dan negara berdaulat seperti Indonesia harus dipertahankan oleh seluruh elemen bangsa. Kedaulatan suatu negara meliputi tanah, air, udara dan serta seluruh potensi alam yang terkandung didalamnya.

Untuk melindungi negara ini dari berbagai ancaman, tantangan, hambatan dan gangguan maka dibentuklah berbagai peraturan perundang-undangan. Semua peraturan yang ditetapkan tersebut juga harus memperhatikan norma serta kaidah yang berlaku secara umum di dunia internasional dan telah dipatuhi sehingga menjadi pedoman bersama dalam pergaulan antar bangsa. Meskipun semua negara di dunia ini telah menetapkan batas wilayah yang jelas dan diakui secara internasional namun berbagai pelanggaran wilayah udara kerap kali terjadi, baik pelanggaran yang tidak disengaja maupun yang sengaja dilakukan dengan berbagai tujuan tertentu.

Wilayah suatu negara terdiri dari tanah, air dan udara, oleh karena itu negara adalah suatu kesatuan politis (*one political unit*) sehingga tidak dapat dipisah-pisahkan. Sebagai negara yang merdeka dan berdaulat tentunya Indonesia harus sanggup dan mampu menjaga integritas dan keamanan negaranya dan jika perlu menggunakan kekerasan senjata. Indonesia mempunyai kedaulatan penuh serta eksklusif terhadap ruang udara di atas wilayah daratan dan di atas wilayah perairan yang menurut undang-undang merupakan perairan teritorial Indonesia¹.

Indonesia sebagai negara kepulauan memiliki garis perbatasan dengan setidaknya enam negara yaitu Australia, Papua Nugini, Filipina, Singapura, Malaysia dan Tiongkok (Cina). Dengan segala keterbatasan sumber daya manusia dan peralatan untuk memantau wilayah perbatasan, maka kerap kali terjadi pelanggaran wilayah perbatasan Indonesia oleh beberapa pihak yang tidak bertanggung jawab. Di wilayah udara Indonesia sendiri sering terjadi pelanggaran oleh pesawat udara asing tidak berizin atau lebih dikenal dengan istilah *black flight*. Pelanggaran semacam ini seharusnya ditindak secara tegas serta tidak dapat ditolerir karena mengancam kedaulatan kita sebagai suatu bangsa. Pasal 1 Konvensi Chicago Tahun 1944 secara tegas menyatakan bahwa semua negara mempunyai suatu kedaulatan yang utuh dan komplit/penuh (*complete and exclusive sovereignty*) atas ruang udara dalam wilayah kedaulatannya. Istilah *complete and exclusive*

sovereignty mengandung arti bahwa kedaulatan di udara adalah penuh dan eksklusif. Kedaulatan yang penuh adalah kedaulatan yang mutlak, sedangkan kedaulatan yang eksklusif adalah hak negara untuk memanfaatkan dan mengatur ruang udaranya.²

Penggunaan istilah yang ada di Konvensi Chicago 1944 dituangkan dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan (selanjutnya disebut UU No. 1 Tahun 2009) yang berbunyi: "Negara Kesatuan Republik Indonesia berdaulat penuh dan eksklusif atas wilayah udara Republik Indonesia." Oleh sebab itu ada irisan antara pengaturan ruang udara yang ada di Konvensi Chicago Tahun 1944 dengan peraturan hukum yang diakui secara resmi di Indonesia. Namun ironisnya meskipun telah diatur dengan sebuah konvensi internasional masih kerap terjadi pelanggaran wilayah udara oleh pesawat udara negara lain.

Selain itu rejim hukum udara tidak mengenal adanya lintas damai. Pesawat udara asing baik berjadwal maupun tidak berjadwal tetap memerlukan izin untuk memasuki wilayah udara negara lain. Rute penerbangan khusus untuk pesawat udara sipil ditentukan oleh Organisasi Penerbangan Sipil Internasional - *International Civil Aviation Organization* (ICAO), sedangkan pesawat udara milik negara asing yang akan melintas harus mendapatkan izin dan persetujuan rute penerbangan yang akan dilewati. Meskipun hal ini telah diakui secara internasional melalui Konvensi Chicago Tahun 1944 dan diperkuat lagi oleh peraturan perundang-undangan nasional, hingga kini kerap kali terjadi pelanggaran wilayah udara Indonesia oleh pesawat udara asing tidak berizin.

Terkait pelanggaran wilayah udara Indonesia tersebut, sanksi yang dikenakan terhadap pelaku pelanggaran tersebut sangatlah kecil dibandingkan dengan biaya operasional yang harus dikeluarkan oleh Tentara Nasional Indonesia Angkatan Udara (TNI AU). Selain itu proses hukum kepada pihak yang melakukan penerbangan tersebut tidak dapat dilanjutkan karena lemahnya regulasi di Indonesia. Kedua hal inilah yang membuat banyak pihak kecewa terhadap proses penegakan hukum terhadap kasus

1. Priyatna Abdurasyid. (2003). Kedaulatan Negara di Ruang Udara. Jakarta: Fikahati Aneska, hlm. 161-162.

2. Buntoro, Kresno. (2012). Alur Laut Kepulauan Indonesia (ALKI). Prospek dan Kendala. Jakarta: Seskoal, hlm. xiii.

penerbangan tidak berizin di Indonesia. Setidaknya butuh dana antara Rp 400-500 juta untuk pesawat Sukhoi TNI AU agar bisa terbang selama satu jam. Kementerian Perhubungan berpendapat seharusnya seluruh tindakan pelanggaran wilayah udara diproses pidana melalui tahapan penahanan, penyelidikan, penyidikan, dan diajukan ke pengadilan, namun sampai saat ini belum ada pelaku yang berhasil ditindaklanjuti hingga pengadilan³.

TNI Angkatan Udara mencatat ada 127 kasus pelanggaran yang terjadi di wilayah udara Indonesia selama tahun 2018. Dari total kasus tersebut, sebanyak 65 kasus melibatkan pesawat sipil, 48 kasus melibatkan pesawat negara, serta 14 kasus yang tidak teridentifikasi. Sementara itu, sepanjang tahun 2017 terdapat 19 kasus, yang terdiri dari 2 kasus melibatkan pesawat sipil, 16 kasus melibatkan pesawat negara, dan satu kasus yang tidak teridentifikasi. Lalu, terdapat sebanyak 49 kasus yang terjadi di tahun 2016. Rinciannya, 21 kasus melibatkan pesawat sipil, 5 kasus melibatkan pesawat negara, dan 23 kasus yang tidak teridentifikasi.

Selama lima tahun terakhir, jumlah kasus yang terjadi di tahun 2015 menjadi yang terbanyak yaitu 193 kasus. Dari total tersebut, terdapat 39 kasus melibatkan pesawat sipil, 30 kasus melibatkan pesawat negara, dan 124 kasus melibatkan pesawat yang tidak teridentifikasi. Lalu, di tahun 2014, TNI AU mencatat sebanyak 50 kasus terjadi, di mana 6 kasus melibatkan pesawat sipil, 3 kasus melibatkan pesawat negara, serta 41 kasus yang tidak teridentifikasi⁴.

Kasus pelanggaran udara paling baru terjadi pada tanggal 14 Januari 2019. Dua pesawat tempur F-16/Fighting Falcon TNI AU melakukan pemaksaan mendarat terhadap pesawat Ethiopian Airlines dengan nomor registrasi ET-AVN. Menurut pihak TNI AU, pesawat asing dengan rute Addis Ababa, ibu kota Ethiopia, tujuan Hong Kong tersebut melintas di wilayah kedaulatan udara yurisdiksi Indonesia tanpa dilengkapi *flight clearance*.

Fakta tersebut memperlihatkan pentingnya dilakukan perbaikan menyeluruh terhadap seluruh

peraturan yang terkait dengan penegakan hukum terhadap tindakan pelanggaran wilayah udara nasional. Konstruksi kewenangan dan kebijakan penegakan hukum yang dilakukan selama ini dipandang berpotensi menyebabkan penyelesaian kasus pelanggaran wilayah udara hanya sebatas masalah administrasi perizinan saja karena hanya akan bergerak pada tataran penegakan hukum kriminal biasa, dan tidak terkait pada masalah kedaulatan bangsa.

Berbagai kerugian maupun ancaman dapat terjadi bagi Indonesia bila pelanggaran wilayah udara Indonesia tidak dikenakan sanksi yang berat. Kerugian yang dapat terjadi antara lain adalah menurunnya wibawa pemerintah Indonesia di mata dunia internasional maupun di mata rakyat Indonesia karena dianggap lemah dalam menjaga kedaulatan wilayahnya. Selain itu para pelaku pelanggaran wilayah udara Indonesia berpotensi untuk kembali mengulangi tindakannya di masa depan sebagai akibat rendahnya sanksi yang dikenakan. Ancaman terhadap pertahanan dan keamanan negara juga dapat terjadi jika pelanggaran wilayah udara oleh pesawat udara sipil asing dibiarkan begitu saja. Kejadian 11 September 2001 di New York, Amerika Serikat memberikan bukti bahwa pesawat sipil pun bisa diubah menjadi sebuah senjata teror yang amat mematikan.

Melihat rendahnya sanksi yang dikenakan bagi pelaku pelanggaran wilayah udara Indonesia maka upaya penegakan hukum terhadap pelaku juga harus dievaluasi oleh berbagai instansi yang berwenang. Sanksi merupakan alat pemaksa untuk menaati ketetapan yang ditentukan dalam peraturan atau perjanjian internasional. Hukum itu sendiri adalah suatu perintah yang memaksa (*a coercive order*). Hal tersebut merupakan suatu dasar umum pada penggunaan istilah hukum di berbagai tata hukum di dunia sehingga menjadi suatu istilah bersifat baku dan dapat diterima oleh berbagai pihak⁵.

Berdasarkan latar belakang diatas maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah kendala hukum

3. <http://kabar24.bisnis.com/read/20141112/16/272350/kemenhub-dukung-sanksi-tegas-bagi-pelanggar-wilayah-udara>, diakses 8 Mei 2019 Pukul 11.01 WIB.

4. <https://nasional.kompas.com/read/2018/12/17/14574831/sepanjang-2018-tni-au-catat-ada-127-kasus-pelanggaran-wilayah-udara-nasional>, diakses 8 Mei 2019 Pukul 11.02 WIB.

5. Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at. (2012). Teori Hans Kelsen Tentang Hukum. Jakarta: Konstitusi Press, hlm 24-25.

apa saja yang terjadi saat dilakukan penindakan terhadap pesawat udara sipil asing tidak berizin yang memasuki wilayah udara Indonesia.

A.1. Metode Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan metode yuridis normatif yang dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah data sekunder yaitu peraturan perundang-undangan, hasil penelitian, hasil pengkajian dan referensi lainnya. Metode ini juga digunakan untuk mengungkapkan berbagai perangkat hukum yang terkait pengaturan terhadap pesawat udara asing tidak berizin yang melintasi wilayah udara yurisdiksi Indonesia.

Pengumpulan data dilakukan dengan meneliti data mengenai peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang ketentuan dan tata cara prosedur penerbangan di Indonesia dan peraturan lain dibawahnya yang berkaitan dengan hal tersebut.

Sedangkan untuk teknik pengumpulan data bagi kegiatan ini dilakukan melalui penelitian kepustakaan. Penelitian ini dimaksudkan untuk mencari landasan teoritis (filosofis, yuridis, ekonomi) juga berbagai informasi mengenai pelaksanaan penerbangan di wilayah udara yurisdiksi Indonesia⁶.

Bahan hukum sekunder yang digunakan yaitu buku-buku, karya ilmiah dan hasil penelitian yang berkaitan dengan objek yang dibahas. Pengumpulan data dilengkapi pula dengan artikel hukum dari internet ataupun artikel ilmiah lainnya yang dapat mendukung kelengkapan data dalam penelitian ini. Data dari hasil penelitian ini kemudian dianalisa secara kualitatif, artinya data kepustakaan dianalisa secara mendalam, holistik, dan komprehensif.

B. Pembahasan

B.1. Kedaulatan Negara di Ruang Udara

Pasal 1 UU No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan mendefinisikan mengenai wilayah udara Indonesia sebagai wilayah kedaulatan udara di atas wilayah daratan dan perairan Indonesia.

Sebagai pengakuan terhadap kedaulatan wilayah udara Republik Indonesia, dalam Pasal 5 UU No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan menyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia berdaulat penuh dan eksklusif atas Wilayah Udara Republik

Indonesia. Dalam melaksanakan ketentuan dalam Undang-Undang tentang penerbangan tersebut maka pada Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2018 tentang Pamwilud (PP No. 4 Tahun 2018 tentang Pamwilud) juga mencantumkan tentang kedaulatan wilayah udara tersebut dalam Pasal 3.

PP No. 4 Tahun 2018 tentang Pamwilud secara lebih spesifik memberikan definisi mengenai tata cara dan prosedur pemaksaan mendarat terhadap pesawat udara asing tidak berizin di wilayah udara Indonesia. Hal ini tercantum dalam Pasal 10 yang menyatakan bahwa pesawat udara sipil asing tidak berjadwal yang terbang harus memiliki izin diplomatik (*diplomatic clearance*), izin keamanan (*security clearance*) dan persetujuan terbang (*flight approval*).

Pelanggaran wilayah udara, yaitu penerbangan memasuki wilayah negara lain tanpa izin dapat bersifat sengaja, misalnya untuk kegiatan mata-mata atau penerbangan gelap. Tindakan pelanggaran wilayah udara Indonesia yang dilakukan oleh pesawat udara sipil asing diancam ketentuan pidana berdasarkan Pasal 414 UU No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan. Sedangkan penerbangan gelap yang tidak sengaja misalnya karena tersesat akibat cuaca atau kondisi alam lainnya atau pesawat mengalami keadaan darurat.

Negara yang dilanggar wilayahnya mempunyai hak untuk mengambil tindakan intersepsi atas pelanggaran tersebut. Tindakan intersepsi bisa bersifat ringan sampai tindakan yang bersifat berat, tergantung dari tingkatan bentuk-bentuk ancaman yang dihadapi. Tindakan peringatan ringan misalnya dilakukan dengan cara memberitahukan pesawat udara tersebut untuk keluar dari wilayah udara Indonesia. Sedangkan tindakan intersepsi yang berat adalah tindakan pemaksaan mendarat (*force down*) terhadap pesawat udara yang melakukan pelanggaran wilayah udara. Apabila dalam hal pelanggar adalah pesawat udara militer maka dapat dilakukan penembakan apabila mereka menolak instruksi pendaratan oleh negara yang dilanggar. Pesawat udara sipil atau militer dapat dipaksa mendarat apabila pesawat tersebut memasuki wilayah udara nasional secara tidak sah, namun dapat dipastikan bahwa pesawat udara yang bersangkutan tidak akan

6. Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. (2004). Penelitian Hukum Normatif. Suatu Tinjauan Singkat. Jakarta: Raja Grafindo Persada, hlm. 29-33.

mengancam keselamatan objek-objek vital yang berada di bawahnya.

Penegakan hukum terhadap pelanggaran wilayah udara diatur pada Pasal 8 UU No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan dan Pasal 31 hingga Pasal 36 PP No. 4 Tahun 2018 tentang Pamwilud. Pesawat udara yang melanggar wilayah udara kedaulatan Indonesia diberikan peringatan serta diberi perintah tegas untuk meninggalkan wilayah udara Indonesia oleh petugas pemandu lalu lintas penerbangan (*Air Traffic Controller/ATC*). Petugas pemandu lalu-lintas penerbangan wajib memberikan seluruh data serta informasi terkait pelanggaran wilayah udara kepada aparat penegak hukum yang mempunyai tanggung jawab secara khusus pada masalah pertahanan negara.

Kemudian jika peringatan tidak diindahkan maka dilakukan tindakan intersepsi hingga tindakan pemaksaan mendarat oleh pesawat tempur negara kolong yang bersangkutan (dalam hal ini TNI AU) untuk mendarat di pangkalan udara atau bandara tertentu yang berada di wilayah Indonesia. Selanjutnya awak personel yang ada di dalam pesawat udara, kemudian pesawat udara itu sendiri, serta seluruh muatannya yang diindikasikan melanggar ketentuan diperiksa dan disidik sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Pada fase itu pihak TNI AU menjadi pihak yang mempunyai wewenang melakukan penegakan hukum terhadap pesawat udara serta awak pesawat yang melanggar wilayah udara Indonesia. Pasal 10 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia menyebutkan bahwa Angkatan Udara mempunyai tugas untuk melaksanakan tugas TNI matra udara di bidang pertahanan; menegakkan hukum dan menjaga keamanan di wilayah udara Indonesia sesuai dengan ketentuan hukum nasional dan hukum internasional yang telah diratifikasi; melaksanakan tugas TNI dalam pembangunan dan pengembangan kekuatan matra udara; serta melaksanakan pemberdayaan wilayah pertahanan udara. Dalam penjelasan Pasal 10 tersebut menyatakan bahwa yang dimaksud dengan

menegakkan hukum dan menjaga keamanan udara adalah segala usaha, pekerjaan dan kegiatan untuk menjamin terciptanya kondisi wilayah udara yang aman serta bebas dari ancaman kekerasan, ancaman navigasi, serta pelanggaran hukum di wilayah udara yurisdiksi Indonesia.⁷

B.2. Hukum Udara Nasional dan Internasional

Secara umum, dapat dikatakan bahwa Hukum Udara adalah hukum yang berlaku di ruang udara, yaitu wilayah yang berada di bawah kedaulatan suatu negara. Dalam hal ini Hukum Udara merupakan hukum yang bersifat otonom (*sui generis*), karena memiliki karakteristik yang berbeda dengan hukum yang berlaku di darat atau di laut, sehingga diperlukan hukum yang khusus yang mengatur kegiatan manusia dan subjek hukum lain di ruang udara. Secara fisik, ruang udara berbeda dengan daratan atau lautan. Daratan dan lautan berisi sesuatu yang dapat dipersepsi (dilihat, diraba, dsb) oleh pancaindera, sedangkan ruang udara berisi udara yang tidak dapat dilihat atau diraba dengan pancaindera.⁸

Ruang udara adalah ruang atau wilayah yang mengandung udara (hawa) atau angin. Di ruang udara berlaku rezim hukum nasional (hukum udara nasional), kecuali di atas laut lepas (*high seas*) atau di atas wilayah tidak bertuan (*terra nullius*) atau di atas Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) yang berlaku adalah hukum internasional.

Prinsip-prinsip Hukum Umum (*general principles of law*) adalah prinsip-prinsip atau asas-asas hukum yang diterima oleh bangsa-bangsa yang merdeka di dunia. Asas-asas tersebut adalah: (a) prinsip *bona fide* (iktikad baik, *good faith*); (b) *pacta sunt servanda* (janji harus ditepati); (c) *abus de droit* (suatu hak tidak dapat disalahgunakan); (d) *nebis in idem* (perkara yang sama tidak boleh diajukan kembali); (e) *equality rights* (sama derajat antara negara-negara di dunia); (f) suatu negara tidak diperbolehkan melakukan intervensi kepada negara lain, kecuali diizinkan oleh negara yang bersangkutan; (g) *non lequit* (hakim tidak boleh menolak suatu perkara dengan alasan tidak ada hukum yang mengaturnya).

7. T. Bambang Widarto. (2015). Tinjauan Hukum Udara Sebagai Pengantar (Dalam Perspektif Hukum Internasional dan Nasional). Jakarta: Sekolah Tinggi Hukum Militer, hlm 86-91

8. E. Saefullah Wiradipradja. (2014). Pengantar Hukum Udara dan Ruang Angkasa. Buku I Hukum Udara. Bandung: Alumni, hlm. 1-2.

Dengan adanya prinsip-prinsip umum hukum ini, hal-hal yang tidak diatur dalam perjanjian atau sumber hukum lain, prinsip-prinsip umum hukum dapat digunakan, sehingga perkembangan hukum udara khususnya dalam menghadapi permasalahan baru dalam praktik yang seperti ini banyak ragamnya dan amat pesat.

Selain sumber hukum diatas, konvensi-konvensi multilateral merupakan sumber utama hukum udara. Kenyataan bahwa hukum udara memiliki sifat internasional dan berkembang pada tataran internasional sejak awal perkembangannya, yaitu sebagai kelanjutan dari penerbangan berjadwal pertama antara Paris dan London pada tahun 1919 yang diikuti oleh disepakatinya Konvensi Paris pada tahun yang sama (*Convention for the Regulation of Aerial Navigation*). Sumber hukum udara yang paling berpengaruh dewasa ini adalah Konvensi Chicago Tahun 1944 tentang Penerbangan Sipil Internasional (*Convention on International Civil Aviation*) dan Konvensi Warsawa Tahun 1929 yang telah diganti dengan Konvensi Montreal Tahun 1999 tentang Unifikasi dari Ketentuan-Ketentuan Tertentu Sehubungan dengan Pengangkutan Udara Internasional (*Convention for the Unification of Certain Rules Relating to International Carriage by Air*).

Hukum udara yang berlaku secara nasional sesungguhnya merupakan turunan dari berbagai perjanjian dan hukum udara internasional yang telah disesuaikan dengan kondisi dan karakteristik bangsa yang bersangkutan. Karena semua negara di dunia ini memiliki ruang udara nasional, dapat dipastikan bahwa semua negara memiliki hukum udara nasionalnya masing-masing. Namun, sebagaimana telah disebutkan sebelumnya bahwa aspek internasional dalam bidang penerbangan sangat menonjol, sehingga hampir semua hukum udara nasional memiliki prinsip dan sifat yang sama yang merujuk kepada hukum udara internasional.⁹

Di Indonesia salah satu hukum udara yang paling banyak mempengaruhi peraturan selanjutnya adalah *Luchtvaart Besluit* Tahun 1932, *Luchtvaart Ordonnantie* Tahun 1934 (di bidang hukum udara publik), kedua peraturan era kolonial ini berkiblat

pada Konvensi Paris Tahun 1929. Ketika Indonesia telah merdeka kedua peraturan tersebut dicabut dengan UU No. 83 Tahun 1958 tentang Penerbangan. Pada masa pemerintahan Orde Baru, peraturan tersebut diganti lagi dengan UU No. 15 Tahun 1992 tentang Penerbangan yang mengacu pada Konvensi Chicago Tahun 1944. Selanjutnya di era reformasi peraturan tersebut digantikan dengan UU No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan (yang mengacu kepada Konvensi Chicago Tahun 1944, Konvensi Warsawa Tahun 1929 dan Konvensi Montreal Tahun 1999).

B.3. Masalah Pertahanan dan Keamanan Nasional

Karakteristik secara geografis yang merupakan negara kepulauan membuat Indonesia mempunyai tantangan bersifat multidimensi sehingga mengharuskan adanya strategi pertahanan negara yang bersifat khusus. Kewajiban untuk melindungi kedaulatan serta keamanan negara kepulauan seperti Indonesia berdampak pada pembangunan sistem pertahanan negara yang secara spesifik harus mampu menangkal berbagai ancaman yang terjadi.

Indonesia hingga saat ini punya berbagai permasalahan perbatasan darat dan laut yang belum selesai dengan negara tetangga. Seluruh permasalahan tersebut berhubungan langsung dengan kedaulatan negara yang harus ditangani secara serius oleh pemerintah, antara lain melalui optimalisasi penggunaan fungsi pertahanan, baik fungsi pertahanan militer maupun nirmiliter dengan terintegrasi guna mencapai hasil yang maksimal. Dalam mengatasi permasalahan terkait perbatasan Indonesia akan tetap taat mematuhi berbagai aturan dalam Hukum Internasional yang berlaku dan diakui, termasuk UNCLOS Tahun 1982.¹⁰

Berbeda dengan konsep pertahanan, keamanan nasional (*national security*) beroperasi didalam fungsional pemerintahan. Dalam konsep pertahanan, ancaman berasal dari luar negeri. Metode yang digunakan dalam penanganannya adalah kekerasan senjata. Yang bertindak untuk merespon adalah TNI dan yang bertanggungjawab adalah pemerintah pusat. Sedangkan dalam konsep keamanan, ancaman berasal dari dalam negeri. Metode yang digunakan dalam penanganannya adalah penegakan hukum.

9. Ibid, hlm. 75-95.

10. Departemen Pertahanan Republik Indonesia. (2008). Buku Putih Pertahanan Indonesia. Jakarta, hlm. 17-18.

Yang bertindak untuk merespon adalah Polri dan yang bertanggungjawab adalah pemerintah daerah.¹¹

Kondisi pelibatan TNI dalam wilayah keamanan harus memperhatikan berbagai hal berikut ini:

- a. Terdapat upaya sadar melawan hukum;
- b. Berdasarkan kekerasan senjata;
- c. Memenuhi syarat status pemberontakan;
- d. Pelibatan TNI melalui tahap bantuan militer;
- e. Kewenangan TNI berdasarkan hukum (Darurat Militer); dan
- f. Berdasarkan keputusan politik

Di era Orde Baru *national security* didominasi pengertiannya dengan *military security*. Dimasa reformasi sekarang, pengertian *national security* juga mengandung arti *non military security*.

B.4. Ancaman yang Dapat Terjadi Akibat Pelanggaran Wilayah Udara

Terkait dengan ancaman pada suatu negara, Hank Prunckun mengemukakan teori yang disebut dengan '*threat analysis*'. Teori yang berisi metode analisis ancaman ini umumnya digunakan oleh aktor negara untuk mengetahui seberapa besar ancaman yang akan dihadapi oleh suatu negara dalam menghadapi ancaman yang berasal dari aktor non-negara seperti teroris dan pelaku kejahatan lainnya, maupun ancaman yang berasal dari aktor negara seperti ancaman invasi dan bentuk serangan lainnya.

Dalam teorinya Prunckun menyebutkan bahwa ancaman ialah keinginan dan tindakan suatu pihak untuk membahayakan pihak lain. Ancaman dapat berasal dari sumber seperti individu (orang), organisasi/kelompok, maupun negara/bangsa, yang dapat berbentuk serangan fisik maupun nonfisik terhadap pihak yang terancam. Metode analisis ancaman dalam hal ini menggunakan 2 (dua) indikator utama, yaitu niat/tekad (*intent*) dan kapabilitas (*capability*).

Niat/tekad (*intent*) terdiri atas 2 (dua) elemen, yaitu keinginan (*desire*) dan harapan (*expectation*). Sedangkan kapabilitas (*capability*) terdiri atas 2 (dua) elemen, yaitu sumber daya (*resources*) dan pengetahuan (*knowledge*).¹² Niat/tekad (*intent*)

dipahami sebagai tingkat optimisme suatu pihak dalam keberhasilan menyerang sasaran. Kapabilitas (*capability*) dimaknai sebagai kemampuan/daya untuk melakukan penyerangan atau kerusakan suatu pihak dalam menyerang sasaran.

Keinginan (*desire*) dimaknai sebagai antusiasme suatu pihak untuk menyebabkan kerusakan pada sasaran dalam mencapai suatu tujuan. Harapan (*expectation*) dimaknai sebagai keyakinan yang dimiliki suatu pihak bahwa mereka akan berhasil jika rencana telah dijalankan. Pengetahuan (*knowledge*) dimaknai sebagai segala informasi yang dimiliki suatu pihak untuk menggunakan atau membangun perangkat atau melaksanakan proses yang diperlukan dalam mencapai tujuan terhadap sasaran. Sumber daya (*resources*) dimaknai sebagai sumber daya yang dimiliki suatu pihak termasuk keterampilan dan pengalaman serta bahan yang diperlukan untuk bertindak menjalankan rencana terhadap sasaran.¹³

Departemen Pertahanan RI pada tahun 2008 membagi hakikat dan penggolongan ancaman menjadi ancaman militer dan nirmiliter. Persepsi Indonesia tentang ancaman adalah setiap usaha dan kegiatan, baik dari luar maupun dari dalam negeri, yang dinilai mengancam atau membahayakan kedaulatan negara, keutuhan wilayah negara, dan keselamatan bangsa.

Dalam penjelasan mengenai hal tersebut yang dimaksud ancaman militer adalah ancaman yang menggunakan kekuatan bersenjata dan terorganisasi yang dinilai mempunyai kemampuan membahayakan kedaulatan negara, keutuhan wilayah negara, dan keselamatan segenap bangsa. Ancaman militer dapat berupa agresi, pelanggaran wilayah, pemberontakan bersenjata, sabotase, spionase, aksi teror bersenjata, ancaman keamanan laut dan udara, serta konflik komunal. Salah satu ancaman militer yang peluang terjadinya cukup tinggi adalah tindakan pelanggaran wilayah Indonesia oleh negara lain. Konsekuensi Indonesia yang memiliki wilayah yang sangat luas dan terbuka berpotensi terjadinya pelanggaran wilayah.

Sedangkan ancaman nirmiliter pada hakikatnya ancaman yang menggunakan faktor-faktor

11. Wan Usman. (2003). Daya Tahan Bangsa. Jakarta: Program Studi Pengkajian Ketahanan Nasional Universitas Indonesia, hlm. 167-168.

12. Hank Prunckun. (2012). Counterintelligence Theory and Practice (Security and Professional Intelligence Education Series) 1st Edition, Rowman & Littlefield Publishers, hlm. 163-164.

13. Ibid, hlm.164.

nirmiliter yang dinilai mempunyai kemampuan yang membahayakan kedaulatan negara, keutuhan wilayah negara, dan keselamatan segenap bangsa. Ancaman nirmiliter dapat berdimensi ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya, teknologi dan informasi, serta keselamatan umum.

T. Bambang Widarto dalam bukunya membagi dua ancaman pihak asing yang dapat terjadi di wilayah udara. Pertama adalah “*hostile intent*/niat jahat” dan kedua adalah “*hostile act*/tindakan permusuhan”.¹⁴

Hostile intent sendiri mencakup pertama, ancaman yang dilaksanakan dengan niat permusuhan oleh penerbangan asing berupa pelanggaran wilayah udara nasional. Hal ini dapat terjadi di seluruh wilayah udara nasional khususnya di daerah konflik dengan memanfaatkan rute penerbangan sipil atau wilayah yang tidak terjangkau radar. Kedua, pengamatan dan pengintaian udara oleh pihak asing/musuh. Kondisi ini dapat terjadi di seluruh wilayah udara nasional dengan tujuan mengamati dan mengintai obyek vital, strategis maupun instalasi militer.

Hostile act juga meliputi dua kondisi. Pertama, adanya tindakan oleh pesawat udara asing yang bisa diklasifikasikan sebagai infiltrasi melalui wilayah udara. Hal tersebut dilakukan oleh kekuatan udara musuh dengan cara mengirimkan personel atau logistik dan dapat mengancam keamanan nasional. Kedua, terjadinya serangan udara oleh lawan/musuh. Serangan udara ini dilakukan oleh kekuatan bersenjata lawan dengan tujuan menghancurkan sasaran strategis dan vital nasional yang punya dampak ekonomi maupun militer.

Salah satu masalah yang paling krusial terkait pelanggaran wilayah udara Indonesia adalah keterbatasan alutsista TNI AU khususnya radar militer dan pesawat tempur. Saat masih menjabat sebagai Kepala Staf TNI AU (KSAU) pada 7 Agustus 2017, Panglima TNI Marsekal TNI Hadi Tjahyanto menyampaikan ruang udara di Indonesia rawan dilanggar pesawat asing karena institusinya masih kekurangan radar yang mestinya ditempatkan di daerah-daerah strategis di perbatasan negara. Saat ini Indonesia khususnya Kohanudnas yang berada di bawah komando Markas Besar TNI kekurangan

radar militer sebanyak 12 buah radar. Kondisi ini menyebabkan wilayah Indonesia tengah dan timur rawan pelanggaran seperti Kalimantan, Maluku Utara, Maluku Selatan, dan Papua. Tapi di wilayah barat juga ada yang rawan seperti di Sumatra Barat.

Menurut pihak Kohanudnas, radar militer TNI AU rata-rata hanya beroperasi selama 18 jam dalam sehari. Tidak berfungsinya radar Kohanudnas selama 24 jam ini disiasati dengan adanya *backing system* yaitu mengintegrasikan radar militer dan radar sipil yang dioperasikan oleh Direktorat Jenderal Perhubungan Udara Kementerian Perhubungan (Ditjen Perhubungan Udara). Pengintegrasian radar sipil dan militer ini juga mempunyai titik lemah yaitu ketidakmampuan radar sipil untuk mendeteksi pesawat militer yang mematikan transponder saat memasuki wilayah udara Indonesia. Saat ini TNI AU mengoperasikan 20 unit radar dari 32 radar yang dibutuhkan untuk mencapai *Minimum Essential Force* (MEF). Kekurangan 12 radar baru tersebut direncanakan akan ditempatkan di daerah-daerah yang rawan pelanggaran wilayah serta daerah yang belum terjangkau oleh radar militer milik TNI AU.¹⁵

Berdasarkan data dari Kohanudnas pada tahun 2012, kekuatan radar yang dimiliki TNI AU berjumlah 20 unit dengan kesiapan operasi 16 unit (94 %). Penggelaran satuan radar TNI AU saat ini di Tanjung Kait, Ranai, Tanjung Pinang, Pemalang, Congot, Cibalimbing, Ngliyep, Ploso, Balikpapan, Kwandang, Tarakan, Lhokseumawe, Dumai, Sabang, Sibolga, Buraen, Tanjung Warari, Timika, Merauke, dan Saumlaki.

Untuk mengatasi kekurangan radar militer tersebut Kohanudnas terpaksa mengintegrasikan radar mereka dengan sistem radar sipil yang dimiliki Ditjen Perhubungan Udara. Melalui kerjasama MCC (*Military Civil Coordination Centre*). Namun, skema tersebut menurut Kohanudnas tidak optimal mendeteksi pelanggaran ruang udara karena perbedaan jenis radar yang dioperasikan oleh institusi TNI AU dan Ditjen Perhubungan Udara. Menurut Pangkohanudnas pesawat militer asing yang masuk ke ruang udara kita tidak mungkin menyalakan transponder sehingga *radar secondary*

14. T. Bambang Widarto, Op.Cit, hlm. 32.

15. <https://lancercell.com/tag/kebutuhan-radar-tni-au/>, diakses 9 Mei 2019 pukul 11.08 WIB.

milik Perhubungan Udara tidak dapat mendeteksi keberadaan pesawat tersebut.

Tidak hanya masalah radar, keterbatasan pesawat tempur juga sangat mempengaruhi penegakan hukum pada pesawat udara yang melanggar wilayah udara Indonesia. Pada operasi pencegahan atau intersepsi, Kohanudnas harus lebih dulu meminta TNI AU mengerahkan pesawat tempur mereka. Pesawat yang diterbangkan berasal dari Lanud terdekat dari titik koordinat pesawat penyusup. Hal yang menyulitkan apabila terjadi pelanggaran di daerah-daerah perbatasan yang tidak memiliki pesawat tempur yang operasional. Jika hal tersebut terjadi maka harus menunggu kedatangan jet tempur dari Lanud terdekat atau dari Skuadron 11 Lanud Hasanuddin, Makassar. Contohnya jika terjadi pelanggaran wilayah udara di Natuna maka butuh waktu yang lama untuk menunggu pesawat tempur datang dari Pekanbaru atau Makassar. Pesawat penyusup pun tak bisa dengan cepat diintersepsi. Bisa jadi pesawat itu sudah keburu hilang ketika pesawat tempur Sukhoi tiba.

B.5. Kendala Hukum Penindakan Terhadap Pesawat Udara Sipil Asing Tidak Berizin

1. Kendala Penyidikan

Dalam menangani kasus pemaksaan mendarat terhadap pesawat udara asing di wilayah Indonesia selama ini penyidikan dilakukan oleh PPNS Penerbangan yang berada di bawah Ditjen Perhubungan Udara Kementerian Perhubungan. Kewenangan PPNS ini berdasarkan pada Pasal 399 UU No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan yang berbunyi pejabat pegawai negeri sipil tertentu di lingkungan instansi yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya di bidang penerbangan diberi wewenang khusus sebagai penyidik tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini.

Pengalaman menunjukkan, hampir semua bentuk pelanggaran wilayah udara penanganannya tidak pernah sampai pada proses peradilan. Sering dilakukan adalah penerbitan *diplomatic complain* kepada negara asal pelanggar tersebut. hal ini dilanjutkan dengan menyuruh pihak penanggung jawab untuk mengurus perizinan sebelum dilepas melanjutkan misinya. Satu dari beberapa faktor utama penyebabnya adalah dasar hukum yang

belum kuat, sehingga prosedur penanganan pasca *forced down*, sebagai upaya derivasi dari dasar hukum tersebut, belum sempurna.

Tidak seperti TNI AL, menurut undang-undang TNI AU tidak diberi kewenangan untuk menyidik. Dengan demikian, maka personil TNI AU sebagai pelaksana di lapangan hanya berwenang hingga tingkat penyelidikan saja. Menurut ketentuan yang ada saat ini, setelah proses penyelidikan dilakukan TNI AU, kasus itu diserahkan kepada PPNS penerbangan guna proses penyidikannya. Namun, hingga kini, proses itu belum pernah terjadi. Tentunya peradilan pun belum pernah terwujud. Absennya proses peradilan terhadap pelanggaran udara yang kerap terjadi di wilayah NKRI mengesankan kelemahan dalam penegakan hukum.

Oleh karena itu, untuk memperkuat mekanisme penegakan hukum di udara wilayah NKRI, perlu dilakukan serangkaian upaya dimulai dengan pemberian kewenangan kepada TNI AU sebagai penyidik, khususnya berkaitan dengan pelanggaran wilayah. Bila kewenangan ini sudah diberikan, maka TNI AU akan menindaklanjutinya dengan penyiapan personel dan segenap perangkatnya, secara alami, akan diikuti pihak-pihak terkait lainnya. Selama ini kasus pelanggaran wilayah udara ditangani oleh PPNS bidang Penerbangan di Kementerian Perhubungan.

Pemberian kewenangan hanya kepada PPNS Penerbangan ini oleh beberapa pihak dirasakan menjadi salah satu faktor penghambat dalam penegakan hukum bagi pesawat udara yang dipaksa mendarat di wilayah Indonesia. Pihak TNI AU yang melaksanakan intersepsi dan penyelidikan awal justru tidak dilibatkan dalam proses penyidikan. Hal ini menjadi ironis karena justru TNI AU lah sebenarnya yang mengetahui secara detail pelanggaran yang dilakukan oleh pesawat udara tersebut saat berada di wilayah udara Indonesia dan TNI AU pula yang punya pengetahuan teknis terkait hal tersebut. Sesungguhnya dalam Pasal 10 UU No. 34 Tahun 2004 tentang TNI, telah disebutkan bahwa TNI AU bertugas melaksanakan tugas matra udara di bidang pertahanan, menegakkan hukum serta menjaga keamanan di wilayah udara yurisdiksi nasional, namun justru dalam hal ini TNI AU tidak dilibatkan karena tidak diberi kewenangan oleh UU Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan. Dalam PP No. 4 Tahun

2018 tentang Pamwilud juga disebutkan kewenangan TNI AU hanya sebatas penyelidikan awal saja yaitu pemeriksaan dokumen, pemeriksaan pesawat dan pemeriksaan awak pesawat dan penumpang.

Berkaitan dengan usulan agar TNI AU dilibatkan sebagai Penyidik dalam menangani kasus pelanggaran wilayah udara yang berkaitan dengan pertahanan, Dinas Hukum TNI AU melakukan Kajian Hukum Tentang Urgensi TNI AU Sebagai Penyidik Dalam Pelanggaran Wilayah Udara Oleh Pesawat Udara Asing. Dalam permasalahannya Diskum AU menyebutkan bahwa belum terimplementasinya Pasal 10 huruf b UU No. 34 Tahun 2004 tentang TNI dalam UU No. 1 Tahun 2009, dalam hal ini kewenangan penyidikan terhadap tindak pidana penerbangan yang beraspek pertahanan negara.

Kemudian dalam analisisnya Diskum AU menyatakan bahwa: penguatan di bidang regulasi sangat diperlukan dalam konteks pengaturan pelanggaran wilayah udara disertai dengan pemberian kewenangan khusus kepada TNI AU untuk melakukan penyidikan terhadap pelanggaran wilayah udara. Dasar argumentasi bahwa secara undang-undang TNI AU diberikan tanggung jawab untuk mengamankan dan menegakkan hukum di wilayah udara. Disamping itu, TNI AU juga memiliki beragam alutsista yang mendukung tugas pelaksanaan penegakan pelanggaran wilayah udara, mulai dari sistem radar yang mampu mendeteksi pesawat udara asing yang mencoba melakukan penetrasi ke wilayah udara Indonesia tanpa ijin sampai dengan pemaksaan mendarat oleh pesawat TNI AU. Sehingga dengan dimilikinya kewenangan penyidikan, proses penegakan hukum dapat dilakukan dengan tuntas mulai dari pemaksaan mendarat sampai dengan pemberkasan perkara yang selanjutnya dapat dilimpahkan ke kejaksaan dan pengadilan.¹⁶

2. Kendala Regulasi

Belum maksimalnya penegakan hukum terhadap pesawat udara sipil asing yang melanggar wilayah udara kedaulatan Indonesia salah satunya disebabkan tidak ada sanksi dalam peraturan perundang-undangan nasional khususnya dalam

UU No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan terkait pelanggaran wilayah udara (*aerial intrusion*). Undang-Undang tersebut hanya mengatur mengenai larangan serta denda bagi pesawat yang memasuki kawasan udara terlarang dan terbatas. Pasal 401 UU No.1 Tahun 2009 tentang Penerbangan menyatakan setiap orang yang mengoperasikan pesawat udara Indonesia atau pesawat udara asing yang memasuki kawasan udara terlarang dipidana dengan pidana penjara paling lama 8 (delapan) tahun dan denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah). Sedangkan Pasal 402 menyebutkan Setiap orang yang mengoperasikan pesawat udara Indonesia atau pesawat udara asing yang memasuki kawasan udara terbatas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (4) dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun atau denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Dengan norma hukum seperti tersebut diatas maka pelanggaran wilayah udara Indonesia oleh pesawat udara sipil asing tidak dapat dipidana ataupun dilanjutkan hingga ke pengadilan karena belum ada peraturan perundang-undangan nasional yang mengaturnya. Oleh sebab itu pihak Kementerian Perhubungan dalam hal ini PPNS Penerbangan melihat pelanggaran wilayah udara Indonesia hanya sebatas pelanggaran izin saja dan bukan merupakan pelanggaran terhadap kedaulatan dan keamanan bangsa.

Norma hukum seperti tersebut diatas dengan belum diaturnya pelanggaran wilayah udara dalam peraturan perundang-undangan nasional itulah yang menyebabkan rendahnya denda yang diberikan kepada pelaku pelanggaran wilayah udara. Selama ini para pelaku hanya dikenakan denda sebesar Rp60.000.000,00 yang merupakan biaya pendaratan tambahan (*landing fee*) berdasarkan Pasal 17 huruf b Peraturan Direktur Jenderal Perhubungan Udara Nomor: SKEP/195/IX/2008 tentang Petunjuk Pelaksanaan Persetujuan Terbang (*flight approval*).

Terkait masalah sanksi bagi pelaku pelanggaran, dalam peraturan terbaru PP No. 4 Tahun 2018 tentang Pamwilud sebenarnya telah diatur mengenai penerbangan tanpa izin akan dikenakan denda

16. Dinas Hukum TNI AU. Kajian Hukum Tentang Urgensi TNI AU Sebagai Penyidik Dalam Pelanggaran Wilayah Udara Oleh Pesawat Udara Asing. Jakarta.

administratif. Disebutkan bahwa setiap orang yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud, dikenakan sanksi administratif berupa denda administratif paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah), yang dilakukan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perhubungan sesuai dengan kewenangan. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengenaan sanksi administratif sebagaimana dimaksud, menurut PP ini, diatur dengan peraturan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perhubungan. Namun sesungguhnya aturan ini belum operasional karena belum ada peraturan teknis yang mengaturnya seperti Peraturan Menteri Perhubungan yang akan secara detail membahas mengenai peraturan ini.

Pentingnya pengaturan yang detail mengenai sanksi denda administratif ini sangat diperlukan dalam proses hukum bagi pelaku pelanggaran wilayah udara agar tidak terjadi kebingungan dan perbedaan persepsi bagi aparat penegak hukum di lapangan ketika menjalankan kewenangannya. Peraturan teknis mengenai denda administratif ini bisa berwujud dalam Peraturan Menteri Perhubungan yang dalam hal ini memiliki otoritas penuh dalam penerbangan sipil di Indonesia.

Beberapa pihak terkait hal ini memang mewacanakan adanya pembentukan Undang-Undang tentang Kedaulatan Wilayah Negara guna memperkuat posisi hukum Indonesia dalam menjaga kedaulatan wilayah udaranya. Namun hal itu dianggap kurang efektif dikarenakan telah adanya Undang-Undang tentang Wilayah Negara yang memang secara khusus membahas mengenai wilayah negara Indonesia. Beberapa pihak seperti Guru Besar Hukum Udara Prof. Dr. IBR Supancana dan Kepala Hukum Kohanudnas Kolonel TNI (Sus) Yuwono Agung berpendapat agar sebaiknya justru mempercepat pembahasan RUU tentang Pengelolaan Ruang Udara Nasional (PRUN) sebagai perintah langsung dari Pasal 6 Ayat 5 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang menyatakan pengelolaan ruang udara diatur dengan Undang-Undang sendiri. Hal ini lebih jelas kedudukannya dibandingkan jika harus membentuk Undang-Undang baru seperti Undang-Undang tentang Kedaulatan Wilayah Udara.

Dalam paparannya mengenai Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang PRUN ini Prof. Dr. IBR Supancana di Bappenas pada tahun 2014 menjelaskan aspek-aspek yang belum diatur secara tuntas meliputi namun tidak terbatas pada: belum jelasnya batas vertikal dan horisontal dari ruang udara nasional; pengaturan pengamanan wilayah udara negara; pengaturan tentang kewenangan penyidik di luar Polisi dan PPNS terkait pelanggaran wilayah udara; dan tindak pidana di/melalui ruang udara; pemanfaatan ruang udara untuk kepentingan internasional (misal ALKI); pengendalian kegiatan di ruang udara di atas wilayah konflik; masalah FIR; pengaturan tentang kewenangan daerah dalam pengaturan ketinggian bangunan (bangunan tinggi dan menara); pembagian kewenangan Pusat dan Daerah dalam pengelolaan ruang udara; pengaturan tentang sumber energi angin; pengaturan pengelolaan ruang udara untuk kepentingan Iptek; pengaturan olah raga dan wisata dirgantara.

Usulan dari pihak Kohanudnas melalui Kepala Hukumnya jika memang diperlukan di dalam materi UU tentang Pengelolaan Wilayah Udara nantinya bisa juga ditambahkan kewenangan bagi TNI AU sebagai penyidik kasus pelanggaran wilayah udara yang beraspek pertahanan. Hal ini dilakukan sebagai langkah antisipatif jika nantinya usulan revisi UU No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan tidak juga dibahas oleh pihak legislatif maupun eksekutif.

3. Belum Adanya Pengaturan ADIZ Indonesia yang Baru

Salah satu kendala lain yang timbul dalam pemaksaan mendarat terhadap pesawat udara sipil asing di wilayah udara Indonesia adalah belum adanya *Air Defence Identification Zone* (ADIZ) yang baru. Zona Identifikasi Pertahanan Udara merupakan ruang udara tertentu di atas daratan dan/atau perairan yang ditetapkan bagi keperluan identifikasi pesawat udara untuk kepentingan pertahanan dan keamanan negara. Penetapan ADIZ yang baru ini dapat dilaksanakan berdasarkan amanat Pasal 6 PP No. 4 Tahun 2018 tentang Pamwilud yang menyatakan pemerintah dapat menetapkan Zona Identifikasi Pertahanan Udara (ADIZ).

Konsep ADIZ Indonesia yang akan ditetapkan adalah di seluruh batas wilayah udara Indonesia

hingga ke laut bebas dengan mengikuti batas ZEE, meskipun secara aturan internasional batas wilayah laut ke arah luar tidak ada pembatasan serta dapat melebihi batas ZEE yang telah ditetapkan/disepakati dengan negara tetangga. Penetapan ADIZ yang meliputi seluruh wilayah ZEE diharapkan akan menjadi sarana identifikasi dini bagi pesawat udara asing yang akan memasuki wilayah udara Indonesia sekaligus untuk mengamankan Alur Laut Kepulauan Indonesia (ALKI), hal ini dikarenakan seluruh pesawat yang menggunakan hak lintas ALKI hanya diwajibkan untuk menaati peraturan yang ditetapkan oleh Organisasi Penerbangan Sipil Internasional (ICAO) mengenai keselamatan penerbangan dan secara rutin memonitor frekuensi radio yang ditunjuk oleh otorita pengawas lalu lintas udara yang berwenang.

Dalam sistem pertahanan udara ADIZ diperlukan untuk keperluan identifikasi yang bertujuan untuk mengetahui kegiatan penerbangan suatu pesawat. ADIZ adalah suatu zona bagi keperluan identifikasi dalam sistem pertahanan udara suatu negara. Setiap pesawat udara sipil dan militer yang berada dalam zona tersebut dan akan memasuki wilayah udara nasional diharuskan memberi laporan rencana penerbangannya kepada negara yang dilalui ADIZ nya. Pelanggaran terhadap ketentuan ini dapat dikenakan tindakan berupa intersepsi oleh pesawat udara militer negara pemilik ADIZ untuk mengidentifikasi pesawat pelanggar.

Zona tersebut terbentang mulai dari titik terluar laut teritorial negara yang bersangkutan hingga mencapai ruang udara di atas laut bebas yang berbatasan dengan wilayah negara tersebut. Penetapan ADIZ bukan merupakan tindakan memperluas kedaulatan negara pemilik ADIZ di atas laut bebas yang tercakup dalam ADIZ negara tersebut karena ADIZ ditujukan sebagai sarana identifikasi pesawat udara yang akan memasuki wilayah tersebut.¹⁷

Setiap negara berhak menetapkan ADIZ bagi kepentingan pertahanan udara. Penetapan ADIZ akan efektif apabila didukung oleh sistem pengelolaan lalu-lintas udara (*air traffic control*) yang terkoneksi

dengan sistem pertahanan udara. Setiap terjadi pelanggaran ketentuan dalam ADIZ membutuhkan tindakan intersepsi yang cepat oleh pesawat buru sergap. Tanpa adanya jaringan yang terintegrasi antara sistem pengawasan lalu lintas udara dan sistem pertahanan udara maka penetapan ADIZ tidak bermanfaat secara optimal.

ADIZ pertama kali ditetapkan oleh Amerika Serikat pada bulan Desember 1950 dan diikuti oleh Kanada lima tahun berikutnya. Indonesia pernah menetapkan ADIZ pada tahun 1960-an yang membentang di atas sebagian kecil Sumatera Selatan, Jawa, Madura, Bali, Lombok dan sebagian kecil Pulau Sumbawa bagian barat. Pada saat itu semua kegiatan pemerintahan dan perekonomian terpusat di Jawa, sehingga pada tahun 1960-an itu ADIZ ditetapkan hanya untuk Pulau Jawa dan wilayah sekitarnya saja. Penetapan ADIZ di Indonesia dirasakan kurang tepat karena meliputi juga ruang udara di atas wilayah teritorial. Hal ini bertentangan dengan hakekat dan tujuan ditetapkannya ADIZ sebagai sarana identifikasi dini sebelum pesawat udara memasuki ruang udara nasional, sedangkan apabila pesawat berada di atas wilayah teritorial tanpa izin merupakan pelanggaran wilayah udara. ADIZ untuk melakukan identifikasi pesawat udara asing seharusnya berada di luar wilayah udara teritorial nasional sehingga pesawat sebelum memasuki wilayah udara teritorial melakukan identifikasi atau melaporkan terlebih dahulu rencana penerbangannya (*flight plan*) untuk dapat di ketahui secara dini apabila ada ancaman terhadap wilayah Indonesia.¹⁸

Walaupun penetapan ADIZ di wilayah udara nasional dirasakan kurang tepat namun dalam peta navigasi internasional yang dikeluarkan ICAO, penetapan ADIZ ruang udara Indonesia dimasukkan kedalam AIP (*Aeronautical Information Publication*) dan telah diberitahukan ke seluruh negara. ADIZ berdasarkan AIP Volume 1 tanggal 17 September 2006 berada di koordinat 04 00 00S 104 00 00E 04 00 00S. 117 00 00E 10 00 00S 117 00 00E 10 00 00S 104 00 00E 04 00 00S 104 00 00S.

17. Yuwono Agung Nugroho. (2006). Kedaulatan Wilayah Udara Indonesia. Jakarta: Bumi Intitama Sejahtera, hlm. 92-96.

18. Ibid.

4. Dampak Hukum Pendelegasian FIR Singapura di atas Kepri, Batam dan Natuna

Flight Information Region (FIR) adalah penguasaan ruang udara oleh suatu negara dengan cara mengatur serta menjaga wilayah tersebut meskipun wilayah udara tersebut bukan merupakan wilayah kedaulatannya sendiri. Pertemuan Organisasi Penerbangan Sipil Internasional (ICAO) di Dublin, Irlandia pada bulan Maret 1946 memberikan mandat kepada Singapura untuk mengontrol lalu-lintas udara di wilayah udara Indonesia khususnya di atas Kepulauan Riau.

Dari segi bentuknya, perjanjian FIR antara Indonesia dan Singapura merupakan perjanjian bilateral untuk mengatur kepentingan kedua belah pihak. Perjanjian ini juga merupakan perjanjian antar Pemerintah (*inter-Government form*). Perjanjian FIR ini merupakan suatu kesepakatan tentang pendelegasian pengaturan sebagian wilayah udara Indonesia kepada Singapura dengan tujuan terciptanya pengelolaan penerbangan yang tertib dan aman di wilayah udara yang diatur dalam perjanjian tersebut.

Berdasarkan mandat yang diperoleh dari pertemuan tersebut maka seluruh pesawat udara baik sipil maupun militer yang ingin mendarat, lepas landas ataupun melintas di atas wilayah Kepulauan Riau dan Natuna wajib diinformasikan serta mendapatkan izin dari ATC di Singapura. Selain itu Singapura juga berhak memungut biaya dari maskapai yang melintasi wilayah udara Kepri dan Batam dalam mata uang Dollar Amerika

Hingga kini Indonesia belum juga mampu mengambil alih pengelolaan FIR di Kepulauan Riau (Kepri) dan Natuna tersebut dari Singapura. Dalam masalah ini sesungguhnya alasan dari ICAO selalu menolak permintaan Indonesia lebih karena Singapura dianggap mampu mengatur lalu lintas penerbangan dan menjamin keamanan lalu lintas udara di atas kepulauan Riau dan Natuna. FIR adalah soal manajemen lalu lintas udara yang harus diatur dengan tujuan demi keselamatan lalu lintas udara.

Penguasaan FIR ini kenyataannya berdampak negatif secara hukum bagi Indonesia karena semua penerbangan baik sipil maupun militer yang melintasi wilayah tersebut harus meminta izin

terlebih dahulu dari Singapura. Akibatnya seluruh aktivitas penerbangan Indonesia bisa dipantau dari ATC Singapura termasuk penerbangan militer oleh pesawat tempur TNI AU.

Hal lain yang menjadi masalah adalah banyaknya pelanggaran wilayah udara di atas langit Kepri dan Natuna yang dilakukan oleh pesawat udara sipil asing. Pesawat udara asing yang melintasi wilayah tersebut beranggapan bahwa mereka hanya perlu mendapatkan izin dari pihak Singapura dan tidak perlu lagi meminta izin dari otoritas penerbangan di Indonesia. Padahal hal tersebut melanggar peraturan yang telah ditetapkan oleh Indonesia terkait penggunaan wilayah udaranya. Hal ini yang menyebabkan penerbangan tanpa izin tersebut akan dilakukan intersepsi bahkan beberapa di antaranya dikenakan pemaksaan mendarat (*force down*) oleh pesawat tempur TNI AU.

Dasar hukum bagi pengambilalihan FIR terdapat pada Pasal 458 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan yang berbunyi: Wilayah udara Republik Indonesia, yang pelayanan navigasi penerbangannya didelegasikan kepada negara lain berdasarkan perjanjian sudah harus dievaluasi dan dilayani oleh lembaga penyelenggara pelayanan navigasi penerbangan paling lambat 15 (lima belas) tahun sejak Undang-Undang ini berlaku. Untuk dapat melaksanakan amanah undang-undang tersebut di atas Indonesia harus mampu menunjukkan kepada ICAO dan komunitas penerbangan internasional bahwa Indonesia bisa memberikan pelayanan lalu lintas udara di kawasan tersebut setara atau bahkan harus lebih baik dari yang dilakukan Singapura

Terkait hal tersebut Guru Besar Hukum Udara Prof. Dr. IBR Supancana, SH.,MH. menjelaskan bahwa *realignment* pengelolaan FIR oleh negara yang mempunyai kedaulatan atas ruang udara (dalam hal ini kepada Indonesia dari Singapura), bukan hanya merupakan aspek teknis, operasional, keselamatan dan efisiensi belaka, tetapi juga menyangkut pertahanan, keamanan dan bahkan martabat suatu bangsa. Selama ini kita cermati Singapura telah melampaui kewenangannya termasuk dengan menetapkan wilayah-wilayah tertentu di ruang udara Indonesia sebagai *Military Training Area*, sehingga

seringkali menghambat gerak pesawat militer atau pesawat negara Indonesia.¹⁹

Meskipun Presiden Jokowi telah mengeluarkan intruksi mengenai pengambilalihan FIR dari Singapura pada 8 September 2015 lalu, namun hal tersebut belum juga terwujud secara penuh hingga saat ini. Terkait permasalahan ini ada dua kendala utama di dalam negeri terkait pengambilalihan FIR.

Pertama, belum ada kesamaan persepsi terkait FIR. Kementerian Perhubungan dan Kementerian Luar Negeri melihat FIR sebagai masalah teknis operasional untuk keselamatan dan efisiensi penerbangan sedangkan Kementerian Pertahanan dan Mabes TNI menanggap FIR adalah masalah kedaulatan bangsa yang beraspek pada pertahanan negara. Pelaksana Tugas Direktur Jenderal Hukum dan Perjanjian Internasional, Kementerian Luar Negeri mengatakan FIR adalah soal pelayanan navigasi penerbangan yang tidak terkait dengan kedaulatan. Penetapan batas FIR dititikberatkan pada pertimbangan serta kepentingan teknis dan operasional pelayanan navigasi penerbangan untuk menjamin keselamatan dan efisiensi penerbangan dan tidak harus berhimpit dengan batas wilayah negara karena FIR tidak berkaitan dengan persoalan kedaulatan suatu negara.

Alasan kedua adalah Indonesia dianggap oleh ICAO belum punya kemampuan teknis untuk mengatur wilayah udara. *Realignment* FIR membutuhkan peningkatan kemampuan teknis-operasional manajemen lalu lintas penerbangan Indonesia yang meliputi aspek infrastruktur, kuantitas dan kualitas SDM. Akan tetapi asumsi ini justru terbantahkan sendiri oleh hasil audit ICAO pada 2017 yang menilai skor Indonesia untuk *Air Navigation Service* mencapai 87 persen, jauh diatas rata-rata negara-negara lain yang hanya 60,7 persen. Pencapaian pelaksanaan protokol udara keselamatan penerbangan juga sudah mencapai 81,15 persen, yang juga diatas angka rata-rata global sebesar 64,71 persen. Alasan ICAO bahwa Indonesia belum mampu mengelola wilayah udaranya sendiri terasa tidak lazim karena selama ini Indonesia mampu mengelola

FIR negara lain diantaranya Christmas Island, Timor Leste, dan Auckland.²⁰

C. Penutup

Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan, dapat disimpulkan berbagai kendala hukum yang terjadi saat dilakukan penindakan terhadap pesawat udara sipil asing tidak berizin yang memasuki wilayah udara Indonesia antara lain: kendala dalam proses penyidikan diakibatkan belum adanya kewenangan TNI AU sebagai penyidik dalam kasus pelanggaran wilayah udara yang beraspek pertahanan negara, tidak ada sanksi dalam peraturan perundang-undangan nasional khususnya dalam UU No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan terkait pelanggaran wilayah udara (*aerial intrusion*) dan juga belum adanya penetapan ADIZ Indonesia yang baru. Selain itu pendelegasian FIR diatas Kepri, Batam dan Natuna kepada Singapura memberikan peluang terhadap pelanggaran wilayah udara Indonesia antara lain adalah kerap kali terjadi pelanggaran wilayah udara akibat pesawat udara asing yang melintasi wilayah tersebut hanya meminta izin dari Singapura dan mengabaikan pihak Indonesia sebagai negara kolong yang dilintasi.

Saran

Berdasarkan kesimpulan diatas maka saran-saran dalam penelitian ini adalah segera melakukan revisi terhadap UU No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan dan revisi Pasal 10 UU No. 34 Tahun 2004 tentang TNI untuk memberikan kewenangan kepada penyidik TNI AU dalam hal terjadinya pelanggaran wilayah udara yang beraspek pertahanan negara. Selain itu perlu juga untuk merevisi UU No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan untuk ditambahkan pengaturan tindak pidana penerbangan pelanggaran wilayah udara (*aerial intrusion*) dan pemetaan wilayah RI dengan pesawat udara tanpa izin.

Pemerintah dan DPR juga sebaiknya kembali melakukan pembahasan RUU tentang Pengelolaan Ruang Udara Nasional (PRUN) sebagai perintah

19. Kardi, Koesnadi (editor). (2017). Menegakkan Kedaulatan Negara di Udara: Pelajaran Berharga dari Langit Kepulauan Riau. Jakarta: Pratama, hlm. 64.

20. Kompas, 29 April 2018.

langsung dari UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang dan memasukkan kewenangan TNI AU sebagai penyidik jika revisi terhadap UU No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan tidak juga dilaksanakan.

Pemerintah juga seharusnya segera melakukan pengambilalihan FIR di wilayah udara Kepulauan Riau dan Natuna karena hal itu sangat merugikan Indonesia dan selama ini banyak terjadi pelanggaran wilayah udara di kawasan tersebut. Selain itu pihak Singapura juga dapat memantau semua lalu-lintas penerbangan di wilayah tersebut termasuk penerbangan militer oleh TNI AU. Terakhir, Indonesia sebaiknya menetapkan Zona Identifikasi Pertahanan Udara (ADIZ) bagi keperluan identifikasi pesawat udara untuk kepentingan pertahanan dan keamanan negara. Penetapan ADIZ ini dapat dilakukan melalui Keputusan Presiden (Keppres) dengan Kementerian Pertahanan sebagai *leading sector* pembahasannya.

Daftar Pustaka

Buku

- Abdurrasyid, Priyatna. (2003). *Kedaulatan Negara di Ruang Udara*. Jakarta: Fikahati Aneska
- Asshiddiqie, Jimly dan M. Ali Safa'at. (2012). *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*. Jakarta: Konstitusi Press
- Buntoro, Kresno. (2012). *Alur Laut Kepulauan Indonesia (ALKI). Prospek dan Kendala*. Jakarta: Seskoal
- Departemen Pertahanan Republik Indonesia. (2008). *Buku Putih Pertahanan Indonesia*. Jakarta
- Dinas Hukum TNI AU. *Kajian Hukum Tentang Urgensi TNI AU Sebagai Penyidik Dalam Pelanggaran Wilayah Udara Oleh Pesawat Udara Asing*. Jakarta
- Hakim, Chappy. (2012). *Quo Vadis Kedaulatan Udara Indonesia*. Jakarta: Red & White Publishing
- Kardi, Koesnadi dan Hendro Subroto (penyunting). (2000). *Air Power. Kekuatan Udara*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan
- Kardi, Koesnadi (editor). (2017). *Menegakkan Kedaulatan Negara di Udara: Pelajaran Berharga dari Langit Kepulauan Riau*. Jakarta: Pratama

- Kementerian Pertahanan Republik Indonesia. (2015). *"Buku Putih Pertahanan Indonesia"*. Jakarta
- Martono, K. (1987). *Hukum Udara, Angkutan Udara dan Hukum Angkasa*. Bandung: Alumni
- Martono, H.K dan Ahmad Sudiro. (2012). *Hukum Udara Nasional dan Internasional Publik*. Jakarta: RajaGrafindo Persada
- Mauna, Boer. (2011). *Hukum Internasional Pengertian, Peranan dan Fungsi dalam Era Dinamika Global*, Bandung: Alumni
- Prunckun, Hank. (2012). *Counterintelligence Theory and Practice (Security and Professional Intelligence Education Series) 1st Edition*, Rowman & Littlefield Publishers
- S. K. Wahyono. (2009). *Indonesia Negara Maritim*. Jakarta: Teraju
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. (2004). *Penelitian Hukum Normatif. Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Raja Grafindo Persada
- Suradinata, Ermaya. (2011). *Hukum Dasar Geopolitik dan Geostrategi Dalam Kerangka Keutuhan NKRI*. Jakarta: Suara Bebas
- Usman, Wan. (2003). *Daya Tahan Bangsa*. Jakarta: Program Studi Pengkajian Ketahanan Nasional Universitas Indonesia
- Widarto, T. Bambang. (2015). *Tinjauan Hukum Udara Sebagai Pengantar (Dalam Perspektif Hukum Internasional dan Nasional)*. Jakarta: Sekolah Tinggi Hukum Militer
- Wiradipradja, E. Saefullah. (2014). *Pengantar Hukum Udara dan Ruang Angkasa. Buku I Hukum Udara*. Bandung: Alumni
- Peraturan Perundang-Undangan**
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara
- Undang-undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia
- Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

Undang-undang Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara

Undang-undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2001 tentang Keamanan dan Keselamatan Penerbangan

Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2018 tentang Pengamanan Wilayah Udara Republik Indonesia

Peraturan Menteri Perhubungan Nomor: PM 66 Tahun 2015 tentang Kegiatan Angkutan Udara Bukan Niaga dan Angkutan Udara Niaga Tidak Berjadwal Luar Negeri dengan Pesawat Udara Sipil Asing Ke dan Dari Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia

Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM 78 Tahun 2017 Tentang Pengenaan Sanksi Administratif Terhadap Pelanggaran Peraturan Perundang-Undangan Di Bidang Penerbangan

Peraturan Direktur Jenderal Perhubungan Udara Nomor: SKEP/195/IX/2008 tentang Petunjuk Pelaksanaan Persetujuan Terbang (*flight approval*)

Surat Edaran Markas Besar Angkatan Laut Dinas Hidro-Oseanografi Nomor: SE/1241/IV/2012 Tentang Data Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia

Konvensi

Convention Relating to the Regulation of Aerial Navigation Signed at Paris, October 13, 1919 (Paris Convention)

Convention on International Civil Aviation (Chicago Convention), 1944

Protocol relating to an amendment to the Convention on International Aviation, 1984

Lain-lain

Supancana, IBR. Kilas Balik, Urgensi Dan Proses Penyusunan Naskah Akademis dan Rancangan Undang-Undang Pengelolaan Ruang Udara Nasional

(RUU-PRUN). Disampaikan pada Pertemuan FGD Inisiatif Penyusunan RUU Pengelolaan Ruang Udara Nasional. Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. Jakarta, 7 Agustus 2014